UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

De l'Indemnité Parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PAR

CHARLES NAVONI

AIX
TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE B. NIEL, RUE ÉMERIC-DAVID
—
1907

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549817_0010

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

De l'Indemnité Parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PAR

CHARLES NAVONI

ACAD. LYON DAT. BIBL.

AIX
TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE B. NIEL, RUE ÉMERIC-DAVID
—
1907

AVANT-PROPOS

La question de l'indemnité parlementaire, très importante en droit constitutionnel a donné lieu à de fortes discussions : beaucoup pensent que la fonction législative devrait être gratuite. La gratuité, disent-ils, a l'avantage de garantir l'indépendance du Parlement : l'élu est indépendant de l'électeur dont le vote ne lui est pas nécessaire pour vivre et du pouvoir exécutif, auquel il ne demandera rien. A l'abri du besoin, le député saura oublier ses intérêts personnels, et le bien public sera le seul inspirateur de sa conduite. Cet exemple de désintéressement augmente le prestige du Parlement, lui donne une plus grande considération aux yeux des électeurs qui ne peuvent accuser ses membres de rechercher la fonction législative pour l'indemnité, et de trouver, dans la gestion des services publics une source de fortune.

Bien que la gratuité exige de la part des députés une certaine aisance, elle n'empêche pas toutes les opinions d'être représentées au Parlement. Les convictions politiques ou religieuses ne dépendent pas de la quotité de fortune que le candidat possède : il y a des conservateurs

parmi les pauvres, des démagogues parmi les riches. Les faits (1) démontrent que la gratuité des fonctions parlementaires ou l'extrême modicité de leur rétribution n'a jamais fermé l'accès du Parlement aux ouvriers. Les trois pays où les députés socialistes sont les plus nombreux relativement sont : le Danemarck avec 24 sur 114, soit 21 0/0 ; l'Allemagne 84 sur 397 soit 20 0/0 ; la Belgique 30 sur 164, soit 18 0/0 ; la France vient après avec une proportion de 12 à 13 0/0. Or, dans ces trois pays, l'indemnité est très modique. En Angleterre, la gratuité absolue du mandat législatif n'a pas empêché, aux dernières élections l'entrée d'une trentaine de députés ouvriers. Beaucoup de conseils municipaux, en France, comme ailleurs, sont composés en grande partie d'ouvriers bien que les fonctions municipales soient presque partout gratuites. Quand, dans un pays, les partis politiques sont fortement organisés, ils trouvent les moyens d'envoyer et d'entretenir des représentants : il en fut ainsi, en Angleterre, pour les députés ouvriers Burt et Macdonald. En France, pour la monarchie de juillet, le principe de la gratuité n'empêcha pas le peuple d'offrir un domaine à Berryer, que le délabrement des affaires privées allait obliger à se retirer des affaires publiques.

Quant au résultat immédiat de l'indemnité, c'est de créer une profession nouvelle, une fonction publique rétribuée ; que les députés regardent comme une vérita-

(1) Gide. Revue politique et parlementaire, 10 février 1907.

ble source de gain pécuniaire « Une pareille restitution, dit Stuart Mill (1), serait un vésicatoire appliqué à demeure aux parties les plus fragiles de la nature humaine. Cela équivaut à offrir six cent cinquante huit prix (854 puisque nous sommes en France) aux flatteurs les plus heureux, aux corrupteurs les plus adroits d'une portion du peuple. On n'a vu, sous aucun despotisme un système de culture aussi bien organisé, pour faire une récolte abondante de courtisanerie ; en créant pour les personnes de la dernière classe un motif pécuniaire de se consacrer aux affaires publiques, on inaugurerait formellement la profession de démagogue. »

Ce système est absolument contraire au principe démocratique, posé en 1789 : « les fonctions publiques sont accessibles à tous ». Il éloigne des Chambres les hommes de profession libérale, les avocats, les magistrats, les professeurs, des hommes souvent d'une haute valeur, qui, au milieu de leurs travaux littéraires ou scientifiques, ne seront peut-être jamais riches, et qui, pour vivre, ont besoin de leurs traitements ou de leurs honoraires. Or, cette classe, à beaucoup de points de vue est celle qui contient et fournit les législateurs les plus compétents. Il écarte aussi les gens qui sont à la tête d'affaires importantes : ceux-ci ne peuvent pas abandonner absolument leurs occupations, car celui qui consacre son temps et son travail à son pays a le droit d'être rémunéré dans la mesure des services qu'il rend. Sans doute, si les

(1) Stuart Mill. Le Gouvernement représentatif. I Chapitre X, 249.

fonctions législatives n'exigeaient pas de déplacement et étaient de peu de durée, elles pourraient être gratuites et n'avoir que l'honneur comme récompense : beaucoup s'en contenteraient. Mais les sessions parlementaires absorbent la plus grande partie de l'année et l'élu ne peut songer sérieusement à gagner sa vie. S'il continue sa profession antérieure, c'est un mauvais sénateur ou député, mais s'il veut remplir consciencieusement son mandat, il aura peu de loisirs.

Il n'y a pas à craindre que le représentant s'asservisse au gouvernement dont les caisses paient l'indemnité, car l'indemnité est attribuée par la loi et non par le gouvernement. Il vaut mieux une somme payée par l'Etat que des rentes faites par les électeurs à un représentant pauvre : c'est alors que l'indépendance de l'élu serait supprimée et qu'il serait tenu par un véritable mandat impératif. Ce qui fait l'indépendance, d'ailleurs, c'est la valeur morale ; l'honnêteté politique ne vient pas de l'argent, elle vient de l'homme même que l'on choisit. Le député, capable de faire payer son vote sera aussi vénal avec indemnité que sans indemnité. Dans les scandales de corruption parlementaire, sous la 3e République, il n'a jamais été prouvé que les législateurs les plus compromis fussent des hommes n'ayant d'autres ressources que leur indemnité. Au contraire, dans l'affaire du Panama, par exemple, les individus les plus suspects étaient des sénateurs et des députés pour qui l'indemnité n'avait pas une importance capitale. On a pu trouver,

évidemment, des parlementaires pauvres ayant besoin de leur indemnité pour vivre et qui ont tâché d'y ajouter par des moyens douteux, mais il n'est pas de règle que la corruption soit le monopole des représentants pauvres.

L'existence de l'indemnité n'aura pas non plus pour résultat de créer une classe de politiciens. Il faudrait, pour cela, qu'elle fût assez grande pour permettre de devenir riche. Ce reproche porterait plutôt contre les ministres, par exemple, qui touchent des appointements beaucoup plus élevés et qui ont beaucoup plus d'occasions qu'un simple membre du Parlement, s'ils veulent faire de la politique un moyen de gagner de l'argent.

Il est encore d'autres raisons plus subtiles qui justifient l'indemnité, comme le dit M. Gide (1) : « Si l'on songe que les assemblées politiques sont une sorte de réduction du pays où toutes les inégalités se trouvent représentées et par là même intensifiées, où le plus riche se trouve le voisin du plus besogneux, et le plus illustre homme d'état le collègue de l'élu du cabaret, on comprend qu'on éprouve le besoin d'une égalité arithmétique vienne rétablir l'équilibre. Il y a, il est vrai, l'égalité des votes, mais celle des traitements est encore plus sensible. Il y a au moins un jour par mois celui où les députés passent à la caisse, où tous se sentent parfaitement égaux, puisqu'ils touchent la même somme. »

(1) Revue politique et parlementaire, page 217, 10 février 1907. L'indemnité des membres du parlement.

Quelque graves que soient les raisons de part et d'autre, il nous semble que l'indemnité est nécessaire dans une société démocratique où chacun vit de son travail. La gratuité ne peut se comprendre que sous un régime censitaire. S'il existe quelques abus, c'est aux électeurs à faire un meilleur choix, c'est à de meilleures mœurs politiques qu'il faut en demander la suppression.

Cette question de l'indemnité est dominée par deux idées :

a) Il y a une relation entre elle et l'état démocratique. Dans une démocratie, en effet, de même que tous les citoyens peuvent être électeurs, il faut que tous puissent être élus ; les électeurs n'auraient pas la liberté absolue de leurs votes s'ils ne pouvaient prendre leurs représentants à tous les étages de la société et s'ils devaient s'arrêter dans leur choix à des questions matérielles. Le but de l'indemnité est justement d'empêcher que nul ne soit écarté de l'enceinte législative par des considérations pécuniaires. Peu d'hommes, même les plus dévoués aux intérêts publics, consentiraient à quitter leur profession ou leurs affaires, si l'exercice de leur mandat ne devait pas leur procurer une compensation. Comme le disait Dufaure, le 4 octobre 1848 [1], à la Chambre des députés, « c'est une question d'éligibilité et non d'indemnité ».

b) Il y a une certaine proportionnalité entre la durée de la fonction exercée et le chiffre de l'indemnité due.

(1) Moniteur universel. 5 octobre 1848.

« Un député est député, disait Gambetta à la Chambre, le 13 juin 1879, du jour où il a reçu de ses concitoyens une majorité suffisante..... il est investi d'un mandat..... le Bureau est appelé à examiner si la question posée doit être résolue d'après le droit commun. Or, le droit commun c'est qu'au mandat est attachée une indemnité qui se décompose par vacations. Il y a concordance parfaite entre l'exercice même limité du mandat, et l'attribution d'une indemnité. »

PREMIERE PARTIE

L'Évolution Constitutionnelle

CHAPITRE PREMIER

Le régime du suffrage et l'indemnité parlementaire en France.

1. — De quelques traits caractéristiques de la représentation avant 1789 ; leur application touchant le service d'une indemnité aux députés.

Le droit à l'indemnité parait n'avoir fait aucune difficulté, dans les temps anciens, en France. Le député était le mandataire de ses électeurs, et par l'application de la théorie du mandat civil, d'après laquelle le mandataire n'a que les pouvoirs qui lui sont conférés par le mandant, on en était arrivé à enfermer les représentants dans des limites strictement déterminées : les députés aux Etats Généraux étaient soumis au régime qu'on appelle le mandat impératif. Ils ne présentaient que les réclamations et les doléances dont les avaient chargés leurs commettants et n'accordaient à la royauté que les demandes rentrant dans les limites que ceux-ci leur avaient tracées. En effet, dans les lettres de convocation, le roi recommandait spécialement aux trois ordres de donner à leurs représentants des pouvoirs suffisants pour résoudre les affaires en vue desquelles ils étaient convo-

qués. De la sorte, les députés n'étaient consultés que sur un petit nombre de questions. En 1302, par exemple, Philippe le Bel demanda aux villes d'envoyer « des procureurs ayant pouvoir d'entendre faire et consentir toute et chacune des choses que le roi ordonnera ». Le rôle des députés aux premiers Etats Généraux était donc bien déterminé : s'il se présentait, au cours de la session, des questions nouvelles non prévues, les députés répondaient que celles-ci excèdaient leurs pouvoirs et on les renvoyait devant leurs commettants pour en recevoir de nouveaux. Ce renvoi se produisit pour les demandes de subsides formulées par la royauté, aux Etats Généraux de 1560. De même, les députés du Tiers aux Etats de Blois de 1576 et 1588 invoquèrent aussi leur mandat pour refuser tout impôt nouveau (1).

Les commettants, eux aussi, se réservaient le droit de donner à leur député de nouvelles instructions et de lui dicter ses votes. En 1593, la municipalité de Reims (2) donna à son député aux Etats Généraux de la Ligue les instructions suivantes : « il fera ce qu'il pourra pour avoir le temps pour nous avertir, afin de lui mander ce qu'il aura à faire, et au cas qu'il ne pût obtenir aucun délai, il se conformera à ce que Sa Sainteté, le Roi d'Espagne, les princes Catholiques et les Etats trouveront bon. » Il s'agissait, il est vrai, d'élire un roi de France.

Les députés, véritables mandataires d'un groupe ou

(1) Mayer. Tome VII, p. 388 et suivants. Tome XI, p. 169 et suivants.
(2) Procès-verbal publié par M. A. Bernard, p. 799.

d'une circonscription, étaient responsables envers leurs commettants et leur rendaient compte de leur mandat après la tenue des Etats. Les commettants désavouaient leurs mandataires, s'ils excèdaient leurs pouvoirs, ils les révoquaient même : en 1576, Bodin, député du Vermandois, était en litige avec ses commettants qui voulaient le révoquer. Il se défendit avec succès devant le Conseil du roi. Il ne conteste nullement le principe de la révocation ; il conteste seulement qu'il y ait lieu de l'appliquer (1).

Il résulte donc clairement que les députés étaient de véritables mandataires et naturellement leurs relations avec ceux qui les nommaient étaient régies par les règles du mandat civil. Or, le mandant doit indemniser le mandataire de toutes les dépenses que celui-ci a faites pour l'exécution du mandat. D'où le représentant avait droit à une indemnité et celle-ci était due par le groupe ou la circonscription qui l'avait élu.

Cette indemnité, reçue par les procureurs envoyés aux Etats, représentait les dépenses de bouche, les frais de voyage etc... que le député faisait en cours de route et pendant son séjour dans la ville où se tenait l'assemblée. Les procureurs des trois ordres se rendaient au lieu de l'assemblée à cheval, seul mode de locomotion, à ce moment-là. Une fois partis, ces représentants devaient se livrer à certaines dépenses ; ils étaient toujours ac-

(1) Journal de Bedin aux Etats de 1576, p. 224. Esmein. Histoire du droit, p. 499.

compagnés de leurs serviteurs et leur voyage durait plusieurs jours. Arrivés à destination, ils avaient, pendant la durée de la session des Etats, des déboursés a faire dont ils étaient intégralement défrayés.

L'indemnité, d'ailleurs, variait d'après les titres, la valeur, la capacité présumée de l'élu, sa conduite aux Etats. Il y avait des députés à 25 livres et d'autres à 6 livres par jour. L'assemblée fixait le chiffre de l'indemnité et les bailliages, les villes, les provinces la payaient. Au XVI[e] siècle un représentant de Dijon, Etienne Bernard, ayant réclamé des échevins pour lui et ses collègues, l'indemnité de quinze livres par jour, conforme au tarif adopté, obtint cette réponse peu productive : « On ne vous doit rien pour la belle besogne que vous avez faite ». Bernard venait des Etats et la Ligue (1).

L'indemnité variait encore d'après les Etats : les comptes de la ville d'Orléans, à la date de 1468, font mention d'une somme de 415 livres 10 sols dépensés pour les députés de cette ville, pour une session de 28 jours. « Non compris 14 livres 10 sols pour huit poinçons de vin clairet, fournis pour leur boiste et 9 livres payées au voiturier par eau qui les avait menés d'Orléans à Tours et de Tours à Orléans par la rivière de Loire. » Tout était donc prévu et calculé dans l'indemnité. Aux Etats de 1484, cette indemnité fut réglée à à 50.000 livres pour les trois ordres, ce qui fait 800 francs environ pour chaque député pendant la durée de la ses-

(1) Saint-Girons, La séparation des pouvoirs, p. 167.

sion qui fut de 60 jours. Aux Etats Généraux de Blois (1) de 1576 et 1577, la somme donnée aux députés s'élève à 25 livres par jour pour les archevêques, à 9 et 8 livres pour les députés de la noblesse et du Tiers-Etat. Aux Etats Généraux de 1614 (2), l'indemnité s'élève jusqu'à 60 livres par jour pour le Cardinal de Lavalette, les maréchaux de la Force et Bassampierre ; les archevêques et les évêques reçurent 50 livres ; les officiers généraux, les magistrats des cours souveraines, les procureurs généraux et autres 30 livres ; le trésorier général de France, secrétaire de l'assemblée, 24 livres.

Mais, outre ces allocations, les députés recevaient-ils une indemnité pour la mission qu'ils exerçaient ? Non généralement, ils n'étaient pas payés, leur mission était tout honorifique. D'après M. Henri Hervieu (3), les raisons à l'appui et cette opinion sont les suivantes :

1° Dans aucun document, pas même dans les procurations aux Etats Généraux ou dans les comptes de l'échevinage de Reims on ne trouve mention de sommes affectées au paiement des procureurs.

2° Presque jamais, même dans les villes les plus démocratiques du Nord, on ne délègue des artisans, des gens ayant besoin de leur journée pour vivre ; c'est à peine si l'on rencontre parfois un marchand élu procureur.

(1) Boullée. Histoire des Etats-Généraux, II p. 248.

(2) Pierre. Traits de droit politique électoral et parlementaire, p. 1223, n° 1123.

(3) Recherches sur les premiers Etats-Généraux, p. 50 à 53.

3° On ne trouve nulle part l'indication que tels et tels aient brigué les suffrages et se soient portés avec acharnement candidats à la députation.

4° Les villes trouvaient que c'était assez pour leur budget que d'avoir à payer tous les frais nécessités par l'envoi de députés sans avoir encore à compter des appointements ou une indemnité à ces derniers. Mais pourquoi alors, dira-t-on, les députés du Tiers-Etat acceptaient-ils une mission qui offrait si peu d'avantages ? C'est que les députés du troisième ordre étaient choisis parmi ceux des habitants à qui un déplacement de quelques jours ne pouvait causer ni dommage, ni préjudice. D'ailleurs, ces fonctions de député ne duraient que quelques jours et comme tous les frais de déplacement et séjour étaient payés, il n'y avait qu'une perte de temps. Quand les députés étaient pris en dehors du Tiers-Etat, à plus forte raison étaient-ils à l'abri du besoin, car, dans ce cas, c'étaient toujours des membres du clergé ou de la noblesse qui étaient élus procureurs. Les fonctions de député, d'ailleurs, étaient des fonctions élevées, qui, si elles ne présentaient rien à gagner, ne faisaient rien perdre ; puis, c'était, pour certains, « une distinction enviable que de représenter auprès du roi, côte à côte avec les prélats et la noblesse, la totalité des membres d'une cité ». Aussi rares étaient les procureurs du Tiers-Etat qui donnaient leur démission.

Cependant bien que les fonctions de député fussent gratuites, certaines villes du Midi affectaient un traite-

ment à leurs représentants ; un assez grand nombre d'entre elles avaient coutume de se faire représenter par des légistes, des jurisconsultes ou des notaires. Or, il est tout naturel que ces gens, versés dans l'étude des lois se fissent payer, comme ils en avaient l'habitude dans tout acte rempli par eux.

Les députés recevaient donc toujours des allocations, quelquefois même une indemnité. Or, ces frais étaient uniquement à la charge des commettants et point du tout à celle du roi. Celui-ci ne participait en aucune façon aux dépenses que causaient ses convocations : les destinataires de ses lettres de convocations devaient même rembourser les messagers qui leur apportaient à cheval. Considérant que c'était pour ses sujets un devoir de cour d'assister aux assemblées qu'il réunissait, le roi ne voulait d'aucune manière leur rendre ce devoir plus facile à remplir. Quelquefois, cependant, il avait certains scrupules à cet égard : Philippe le Long ne convoqua pas la petite noblesse pour lui éviter des frais.

N'ayant rien à débourser, le roi convoquait souvent les Etats Généraux et il exigeait, de la part des trois ordres de la nation, l'exactitude la plus grande à ces assemblées qui étaient une véritable source de dépenses pour eux. En 1302 (1), Philippe le Bel fit confisquer, sans hésitation par le Sénéchal de Carcassonne, les biens des communautés du Comté de Foix qui n'avaient pas comparu aux premiers Etats Généraux par lui convoqués et

(1) Hervieu. Recherche sur les premiers Etats-Généraux, p. 170,

défendit à cet officier d'en donner main-levée sans sa permission expresse. Les villes convoquées, du reste, avaient été prévenues, Philippe IV leur ayant déclaré d'avance « qu'on procèderait comme de raison contre celles qui n'enverraient pas de procureur. »

La fréquence de ces convocations et l'assiduité exigée à ces réunions fréquentes eurent pour résultat de soulever les récriminations des populations qui ne voyaient en elles qu'une lourde charge à supporter (1). Chaque bailliage payait 35 députés et même dans le bailliage chaque ordre supportait à part l'indemnité de ses représentants propres (2). Souvent même, surtout anciennement, tout le fardeau retombait sur le Tiers-Etat qui était, « l'asne banal, ayant bon dos pour toute espèce de charge » et pour emprunter une comparaison aux comédies politiques du temps « Quand Eglise noblesse et pauvreté faisait la lessive en commun on chargeait le linge sur les épaules de Pauvreté, et si elle se plaignait, Eglise et Noblesse répliquaient : « Je te commande en tout temps de te taire. » Le peuple s'étonnait et s'indignait même d'avoir à payer un salaire à ses élus et le paiement de ces indemnités fit souvent naître des difficultés qui nécessitaient l'intervention du roi : en 1308, par exemple, le roi envoya de Tours au Sénéchal de Beaucaire l'ordre de faire payer par tous les habitants

(1) Viallet. Histoire du droit français. Elections, p. 31.

(2) Mayer, Tome VII, p. 390.

de Bagnols au diocèse d'Uzès les procureurs que cette ville avait envoyés aux Etats Généraux.

La règle générale était donc la gratuité des fonctions des représentants. A la veille de la Révolution, il semble bien que les députés recevaient, outre leurs frais de voyage, qui variaient suivant les villes une certaine indemnité par jour de session. Cette indemnité est prévue par les cahiers de doléances de la Sénéchaussée d'Anjou, ceux des Etats du Dauphiné assemblés à Romans le 31 décembre 1798, ceux du peuple de la Sénéchaussée de Rennes du 7 avril 1789. Certains cahiers, donnent même des indications spéciales sur le mode ou le délai de paiement ; dans celui du Tiers - Etat de la ville de Macon (1), par exemple, il y est dit : « il a été fait décret portant que le trésorier de la province fera l'avance à chaque député du Tiers - Etat de la somme fixée pour les frais de voyage et de celle de..... à compte de ses honoraires, sur un mandat qui sera fourni par le président de la Chambre du Tiers-Etat. » Le cahier des doléances du ressort de Saint-Brieuc (2) du 11 avril 1789 demande : « qu'il soit alloué aux députés 24 livres par jour à compter de la huitaine qui précèdera l'ouverture des Etats, jusques et y compris, le huitième jour qui suivra la clôture et que cette dépense soit répartie sur tous les contribuables des deux

(1) Archives parlementaire. Tome III, page 630, publié d'après un manuscrit des archives de l'Empire.

(2) Archives parlementaires. Tome V., p. 630, publié d'après un manuscrit des archives de l'Empire.

Sénéchaussée réunies, au marc la livre de leurs impositions.

En 1789, après la réunion des Etats Généraux, un arrêté royal du 30 mai invita les lieutenants généraux à préparer les pièces nécessaires pour le remboursement « des frais de voyage, séjour et retour de chacun des députés des villes et communautés qui auraient composé l'assemblée du Tiers-Etat des bailliages et Sénéchaussées. Le préambule de l'arrêté du 30 mai 1789 indiquait une préférence du gouvernement pour la gratuité du mandat ou tout au moins pour l'indemnité facultative. Il y était dit :

« Le roi (1), après avoir déterminé par un règlement général et par plusieurs règlements particuliers les formes qui ont du être suivies dans les assemblées des bailliages ou sénéchaussées et dans celles des villes ou des communautés pour la nomination des députés aux Etats Généraux a pensé qu'il serait de sa justice de pourvoir par un dernier règlement au paiement des frais de ces diverses assemblées. Déja une partie de ces dépenses a été acquittée sur les revenus des domaines du roi, pour celles d'impression et publication et sur les deniers communs des villes pour celles du local des assemblées. Mais les députés des villes et communautés qui n'ont point été choisis pour les députations aux Etats Généraux ne sont point encore remboursés de leurs frais

(1) Pierre. Traité de droit politique électoral et parlementaire, n° 1163, 2e édition 1902, p. 1321 et archives parlementaires, Tome I, p. 628,

de voyage, séjours et retours occasionnés par les mandats dont ils ont dû être chargés.

« Le roi a su avec satisfaction que plusieurs de ces députés, se tenant suffisamment récompensés par l'honneur de la mission qui leur a été confiée n'ont point requis et se proposent de ne point réclamer le remboursement de leurs avances. Mais il peut en être quelques-uns qui, avec le même zéle et la volonté du même désintéressement que doit toujours faire présumer en eux la confiance publique dont ils ont été dépositaires n'auraient pas une fortune qui leur permît le même sacrifice Sa Majesté a jugé également nécessaire de pourvoir à ce que ces députés soient promptement assurés du remboursement de leurs frais et que les provinces connaissent par la publicité de l'état général de ceux qui seraient dus à tous les députés l'étendue du sacrifice qu'une partie de leurs mandataires auront eu le bonheur de pouvoir faire au soulagement des contribuables. Le roi s'est occupé, en conséquence, de déterminer la forme dans laquelle les frais de voyage, séjours et retours des députés des villes et communautés doivent être taxés par les lieutenants généraux de chaque bailliage ou sénéchaussée et acquittés dans les provinces.

« Sa Majesté, par cette dernière disposition, aura entièrement satisfait aux vues de justice particulière et locale par lesquelles elle a voulu règler la forme de convocation des Etats Généraux et n'aura plus à s'occuper avec les députés de la nation réunis auprès d'elle que des grands

objets de bien général pour lesquels elle a voulu convoquer cette notable assemblée.

En conséquence, Sa Majesté a ordonné et ordonne ce qui suit :

Suivent quinze articles d'exécution.

Dans cet arrêté, on le voit, il n'était nullement question de l'indemnité due aux membres des Etats Généraux. C'était par raison d'économie pour le trésor public, déja bien appauvri, que le roi refusait l'indemnité. Mais ici cette raison d'économie n'a aucun sens. Il n'y a rien de si cher que certains services gratuits, car suivant les paroles de Richelieu : « il se trouve peu de gens qui aiment la vertu toute nue, et le vrai moyen d'empêcher qu'un serviteur ne pense trop à ses intérêts est de pratiquer le conseil de cet empereur qui recommandait à son fils d'avoir grand soin des affaires de ceux qui feront les les siennes (1). »

Le droit moderne :

2. — De l'opposition existant entre la doctrine révolutionnaire et la conception censitaire.

La Révolution pose le principe de l'indemnité. A cette époque, de nouvelles idées se font jour : le système représentatif ne confond plus avec le mandat de droit privé les relations entre les électeurs et leurs députés. Le représentant élu a droit à une indemnité et cette indemnité

(1) Richelieu. Testament politique, 1re partie. Chapitre VIII, section 6.205.

est à la charge de la nation, voilà le grand principe qui renverse les idées de la monarchie. Le premier terme se justifie par l'idée démocratique d'après laquelle les fonctions publiques doivent être accessibles à tous sans distinction de fortune. Celui qui consacre son temps aux fonctions publiques ne peut en même temps exercer une profession lucrative, il faut donc qu'on le rémunère. Cette indemnité laisse, en outre, aux collèges électoraux une liberté pleine et entière et leur permet ainsi de choisir un représentant pauvre ou riche. Le 2e terme résulte de ce que le député n'est plus le représentant du collège électoral qui l'a nommé, il représente la France entière. La souveraineté, en effet, « appartient à la nation, aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Cette vérité se trouve dans la constitution de 1791 et dans bien d'autres. « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier mais de la nation entière et il ne pourra leur être donné aucun mandat. » Le député n'est donc plus un mandataire, c'est le représentant de la nation entière et son indemnité prend le caractère d'une dépense nationale.

a) La Doctrine révolutionnaire.

L'indemnité, avons-nous dit, se rattache aux idées démocratiques qui apparaissent à la Révolution. Elle fait corps avec elles ; elle naît, grandit, disparaît avec elles et subit mêmes fluctuations.

L'Assemblée Constituante est la première en France, qui ait appliqué le principe de l'indemnité. Dans la séance du 12 août 1789, le duc de Liancourt présenta, au nom du Comité des finances, un rapport qui concluait à l'établissement d'une indemnité calculée d'après les frais de voyage et de séjour. Le duc de Liancourt justifiait les conclusions de la commission en termes très nets : « il est de toute vérité que les commettants doivent pourvoir aux besoins de leurs représentants ». L'Assemblée Constituante statua, le 1er septembre 1789, sur le rapport du duc de Liancourt et en accepta les conclusions. Par une pudeur excessive, on s'abstint de faire figurer le décret dans le procès-verbal imprimé ; il n'a pas été reproduit au Bulletin des Lois, mais il existe en minute dans les archives de la Chambre des députés et il fixe l'indemnité à 18 livres par jour ; il ajoute que les frais de voyage sont dus aux députés à raison de 5 livres par poste. Le décret avait un effet rétroactif en ce qu'il allouait l'indemnité aux députés à partir du jour où ils s'étaient réunis, c'est-à-dire qu'il faisait un rappel de quatre mois. L'indemnité était directement payée par le ministre des finances.

Dès ce moment, une tradition s'établit en faveur de l'indemnité. L'assemblée Législative décida que ses membres recevraient la même indemnité que ceux de l'Assemblée Constituante.

Les membres de la convention reçurent également la somme de 18 francs par jour, mais le décret du 23 nivose

an III [1] (12 janvier 1795) portait que l'indemnité des représentants du peuple serait élevée à 36 francs par jour, à partir du 1 vendémiaire précédent, ce qui, pour l'époque, était une somme énorme.

La Constitution du 5 fructidor an III décide, dans son article 68 « que les membres de ces conseils (Conseil des Anciens et Conseils des Cinq Cents) reçoivent une indemnité annuelle. Elle est fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment (six cent treize quintaux trente-deux livres). Ceci était assez curieux, mais fixée d'après le cours du blé, elle variait, sans doute, moins que si elle l'avait été d'après l'étalon monétaire, c'est-à-dire l'assignat. Sa fixité, cependant, n'était pas bien grande, car elle subissait les fluctuations des mercuriales et on ressentit vite le besoin d'une règle précise. Par les lois des 20 vendémiaire an IV [2] et 8 frimaire an VIII, on adopta comme base le taux moyen des mercuriales de l'an VI et l'indemnité fut fixée à 675 francs par mois. Les membres de chacun des deux Conseils recevaient en outre : 1° une indemnité pour port de lettres qui s'élevait à environ 70 francs par mois ; 2° une indemnité de 330 francs par mois pour frais de logement, de bureau, d'entretien de costume, le premier costume étant fourni par l'Etat. L'indemnité s'élevait donc à 1.075 francs par mois non compris les frais de voyage fixés à 10 francs par myriamètre.

(1) Bulletin des Lois. n° 110.
(2) Bulletin des Lois, n° 195, p. 9.

La Constitution du 22 frimaire an VIII fixa aux membres du tribunat et à ceux du corps législatif un traitement annuel. Il était, pour les premiers, de 15.000 francs et de 10.000 francs pour les seconds (art. 36). Les membres du Sénat conservateur, touchaient une indemnité plus élevée. D'après l'article 22, « les revenus des domaines nationaux sont affectés aux dépenses du Sénat. Le traitement annuel de chacun de ses membres se prend sur ces revenus et il est égal au vingtième de celui du premier Consul » or, celui-ci était de 500.000 francs par an (art. 43). En exécution de cet article, le sénatus-consulte du 14 nivose an XI (1) (14 janvier 1803) créa, dans chaque arrondissement de tribunal d'appel des sénatoreries dotées d'une maison et d'un revenu annuel des domaines nationaux de 20 à 25.000 francs, qui tenait lieu au sénateur nommé de toute indemnité pour frais de déplacement et de représentation. Des arrêtés du gouvernement en date du 18 fructidor an XI (2) (5 septembre 1803) désignèrent les biens affectés à la dotation annuelle du Sénat et des sénatoreries. Un sénatus-consulte du 8 brumaire an XII (3) (30 novembre 1803) règla l'entrée en possession et le mode d'administration des domaines affectés à la dotation du Sénat et des biens formant celle des sénatoreries. Un sénatus-consulte du 30 pluviose an XIII (4) (19 février 1805) détermina les

(1) Bulletin des Lois, p. 317, n° 238.
(2) Bulletin des Lois, p. 924, n° 310.
(3) Bulletin des Lois, p. 164, n° 329.
(4) Bulletin des Lois, p. 319 n° 34.

règles applicables aux ventes, échanges ou concessions à longues années de biens affectés au Sénat et aux Sénatoreries.

En 1848, la poussée démocratique détermina la révolution de février. Le suffrage universel proclamé augmentait considérablement le nombre des membres du corps électoral. La conséquence logique de cette transformation dans le régime électoral fut le rétablissement immédiat de l'indemnité parlementaire. Le décret du 5 mars 1848 article 10, en nommant l'Assemblée Constituante avait décidé, dans un de ses articles, que les députés recevraient une indemnité de 25 francs par jour. L'Assemblée Constituante ajouta, le 10 juillet 1848, que cette indemnité serait incessible et insaisissable. L'indemnité prend déja le caractère d'un principe contitutionnel. Au moment de l'élaboration du texte de la constitution, l'indemnité fut l'objet d'une grande discussion et finit par être admise, à la fin de la séance du 4 octobre 1848, grâce aux efforts du citoyen Dufaure.

Le citoyen Morin (1). — Messieurs, je viens combattre la disposition énoncée dans l'article 36 du projet de constitution.

De deux choses l'une : ou bien l'article 36 représente un grand principe démocratique ou c'est un expédient, un procédé démocratique, un moyen d'introduire des capacités qui ne pourrait y entrer que sous son égide. Or, un expédient ne s'inscrit pas dans une Constitution.

(1) Moniteur universel, 5 octobre 1848.

Maintenant, si vous voulez inscrire un grand principe démocratique, votre article ne l'énonce pas, ne le proclame pas assez haut : imitez l'Amérique et dites, pour être conséquent par toutes que fonctions seront rétribuées..... ce que je demande, c'est de réserver le fait, de l'inscrire partout ailleurs que dans la Constitution, de l'introduire, si l'on veut, dans les lois organiques dans la loi électorale, où l'on voudra, mais non dans le projet de Constitution.

M. Dufaure répondit et déclara « c'est pour cela que les membres de toutes les assemblées populaires ont toujours reçu de la patrie un traitement..... Ce n'est donc pas seulement dans les Constitutions américaines, mais parmi nous que cela a été écrit et cela a été fait, parce qu'aux yeux de tout homme réfléchi et qui cède à son instinct national, ce n'est pas pour les membres d'une assemblée législative une question d'indemnité, c'est une question d'éligibilité. En repoussant ce principe, vous déclarez, en réalité, une grande partie de vos concitoyens inéligibles. » D'après Dufaure et la doctrine républicaine, la gratuité oppose, au préjudice du bien public, une barrière à des capacités pauvres.

Adoptant ces idées, la constitution du 4 novembre 1848 admet le principe de l'indemnité dans l'article 38 et le formule ainsi : « Chaque représentant reçoit une indemnité à laquelle il ne peut renoncer. » On craignait, sans doute, que par ces renonciations, il ne se produisît des distinctions choquantes et que le droit lui-même pût

tomber en désuétude, comme nous le verrons pour l'Angleterre. Il faut remarquer que la Constitution ne parle pas de traitement, mais d'indemnité tout simplement, sans doute, parce qu'il y avait à remonter un courant de gratuité vieux de 30 ans. La loi électorale du 19 mars 1849 (1) réglementa l'indemnité et, dans l'article 97, elle déclare, contrairement au principe établi dans la constitution « que l'indemnité fixée pour les représentants pourrait être saisie même en totalité. » Cependant, bien que l'indemnité parût une idée toute naturelle, le peuple de 1848 ne comprit pas toujours qu'elle était une marque d'égalité entre le peuple et ses représentants ; aussi s'indigna-t-il parfois et vit-il de mauvais œil les députés toucher une indemnité. Le matin du 3 décembre 1851, par exemple, le député Baudin se trouvait, avec plusieurs autres représentants dans le faubourg Saint-Antoine, prêchant la résistance au coup d'Etat. Des ouvriers refusèrent de l'accompagner aux barricades et une femme lui cria : « Vous croyez donc que nos hommes vont se faire tuer pour vous conserver vos 25 francs. » Baudin leur fit cette méprisante et héroïque réponse : « Voilà comment l'on meurt pour 25 francs par jour. » Il fut tué presque aussitôt.

b) La conception censitaire.

L'idée de rénumération nationale fut battue en brèche,

(1) Bulletin des Lois, n° 136, p. 227.

sous la Restauration, avec des arguments conservateurs et censitaires. La gratuité règne de 1814 à 1848. En 1814, le suffage universel est supprimé en même temps que la souveraineté de la nation. La Constitution de 1814, « octroyée » à la nation donne le pouvoir législatif à deux Chambres : la Chambre des pairs, nommés en nombre illimité à titre viager ou héréditaire, la Chambre des députés des départements. Cette charte met le cens à la base du pouvoir législatif, transférant ainsi le pouvoir aux plus riches. Or, le cens est peu compatible avec l'indemnité législative qui ne fut conservée qu'à titre purement transitoire. Une ordonnance du 4 juin 1814 (1) décida que le traitement dont jouissaient les anciens députés au corps législatif leur serait continué jusqu'à l'expiration de leurs fonctions ; une ordonnance du même jour (2) alloua aux membres de l'ancien Sénat une pension annuelle de 36.000 francs. Ceux-ci auraient voulu l'hérédité (3).

En 1815, cependant, l'indemnité législative fit de nouveau son apparition. Napoléon de retour de l'île d'Elbe, promulgua, le 12 avril 1815 la constitution d'a-

(1) Bulletin des Lois, n° 17, p. 213.

(2) Bulletin des Lois, n° 17, p. 209

(3) L'article 6 de la Constitution qu'ils avaient votée le 6 avril 1814, portait que la dotation du Sénat et des Sénatoreries deviendrait la propriété des Sénateurs en exercice: les revenus en étaient partagés également entre eux et passaient à leurs successeurs ; le cas échéant de la mort d'un Sénateur, sans postérité masculine directe, sa portion retournait au trésor public. Les sénateurs, nommés à l'avenir, n'avaient aucun droit sur la dotation.

près laquelle les membres de la Chambre des représentants reçoivent (article 11) pour frais de voyage et durant la session l'indemnité décrétée par l'assemblée constituante c'est-à-dire 18 francs par jour.

La première Chambre élue après la chute définitive de Napoléon fut saisie par le Gouvernement d'un projet de loi électorale dont l'un des articles consacrait la gratuité absolue du mandat législatif. Par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, ce projet ne put aboutir, mais, en fait, la Chambre des députés avait adopté la gratuité. Après la dissolution du 5 septembre 1816, un nouveau projet de loi électorale fut déposé sur le bureau de la Chambre des députés ; il ne contenait aucune disposition relative à l'indemnité ; le rapport déposé le 19 décembre ne souleva pas davantage cette question délicate ; la Chambre en fut directement saisie par un amendement qu'elle approuva et qui devint l'article 19 de la loi du 5 février 1817 (1) : « les députés à la Chambre ne reçoivent ni traitement, ni indemnité. »

La Restauration se montra donc hostile au principe de l'indemnité parlementaire. Des pétitions nombreuses (2), cependant, se ralliant au mouvement en faveur du rétablissement du suffrage universel furent adressées à la Chambre des députés. Constamment, ces pétitions furent écartées par l'ordre du jour. A la séance du 1er avril 1819 (3), la pétition du sieur Planché, libraire à

(1) Bulletin des Lois, p. 117, n° 157.
(2) Pierre. Traité de droit politique, n° 1163, p. 1325.
(3) Archives parlementaires. Tome 23, p. 489.

Paris, demandait pour les membres de la Chambre des députés une indemnité de déplacement et de séjour calculée sur l'éloignement de leur domicile et la durée des sessions. Après une discussion très vive, à laquelle prirent part M. le Comte de Boissy d'Anglas, M. le duc de Fitz-James, le Comte de Pontécoulant, M. le duc de Broglie, le Marquis Lally-Tollendal, le président mit aux voix l'ordre du jour pur et simple qui fut adopté.

De même, à la séance du 26 avril 1828 (1), le sieur Giraudot, électeur à Niort, demande qu'il soit alloué une indemnité aux députés, qui, n'étant pas riches, se sacrifient pour le bien de leurs compatriotes (mouvement d'improbation générale). La question soulevée par le pétitionnaire est, sans doute, grave, dit le président, mais elle a déja été jugée. La dignité et l'indépendance de la Chambre ont également repoussé l'idée qu'aucun de ses membres pût recevoir un salaire autre que l'honneur. La question de l'ordre du jour mise aux voix fut adoptée.

Une discussion très vive s'engagea le 7 juin 1828 (2), entre Dupin Aîné et le Vicomte Dutertre. Cette séance eut lieu sous le présidence de Royer Collard. Dupin prit part à la discussion et dit : « Messieurs, je crois devoir m'opposer à l'ordre du jour sur la partie de la pétition qui concerne l'indemnité qu'on propose en faveur des députés. » De vives rumeurs de désapprobation se pro-

(1) Archives parlementaires. Tome 53, p. 494.
(2) Archives parlementaires. Tome 54, p. 582.

duisent et l'orateur doit attendre, pour continuer que le silence soit rétabli.

« Il est des départements, continue-t-il, où l'on n'a pas besoin de payer six ou sept cents francs de contributions pour être éligible à la Chambre des députés..... Je parle sur cette question avec d'autant plus de liberté que je suis fonctionnaire rétribué et que je demande une rétribution pour les seuls députés qui déja ne reçoivent rien du trésor public. » A ce moment, le débat devint houleux au point que Dupin eut l'occasion de dire : « Messieurs, j'ai le droit d'être entendu, je veux l'être, je le serai ; je ne parle pas dans l'intérêt de quelques-uns de mes collègues, mais dans l'intérêt général de la France. C'est pour la France, c'est au nom de la France que je fais ma proposition. Je craindrais d'expliquer davantage ma pensée pour ne pas effleurer la délicatesse des collègues mêmes en faveur desquels je réclame. La Chambre doit voir clairement les motifs qui m'animent et rendre justice à mon intention. »

Un thème était classique, en pareille matière, celui du Vicomte Dutertre. Il se chargea de répondre à l'argumentation de Dupin. « La véritable récompense d'un député, dit-il, est dans l'honneur d'avoir défendu les intérêts de son pays et dans la reconnaissance de ses commettants. Il est, sans doute, quelques-uns de nos honorables collègues qui sont peu favorisés de la fortune ; mais les sacrifices qu'ils s'imposent n'en sont que plus méritoires et quand ils rentrent dans leurs foyers,

ils en recueillent le prix. Aurait-on pour but d'assurer l'indépendance des députés ? La véritable garantie d'indépendance est dans le cœur..... »

L'ordre du jour fut prononcé à une forte majorité. Il en fut de même toutes les fois que cette question fut discutée sous la Restauration.

Sous le régime de la Charte de 1830, rien ne fut changé. Cette charte, qui reproduisait avec quelques légères modifications, celle de 1814 avait l'air de donner certaines satisfactions aux idées libérales, mais elle réservait le rôle politique, l'électorat, l'éligibilité à la bourgeoisie riche et trompait aussi les espérances populaires. La loi du 19 avril 1831, en abaissant à 200 francs le cens d'électorat et à 500 francs le cens d'éligibilité, décida que les députés ne recevraient aucune indemnité. La loi du 29 décembre 1831, qui remplace l'article 23 de la Charte de 1830, décide, dans son dernier paragraphe « qu'à l'avenir, aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourront être attachées à la dignité de pair. » Elle dit, à l'avenir, car la Charte de 1814 n'avait pas interdit de constituer aux pairs des dotations et le gouvernement de la Restauration avait distribué un certain nombre de pensions entre ces hauts fonctionnaires.

3. — Le Système de l'indemnité depuis la 2e moitié du XIXe siècle.

a) De 1852 à 1906.

Les idées démocratiques, posées par la Révolution,

font, dans la seconde moitié du XIXe siècle, de grands progrès ; elles sont à la base de toutes les réformes ; aussi voyons-nous le suffrage universel, et l'indemnité parlementaire rétablis et inscrits dans les constitutions.

Après le coup d'Etat du 2 décembre 1831 qui renversa la République et la remplaça par la dictature du prince Louis Napoléon Bonaparte, on laissa survivre le suffrage universel. On crut, mais à tort, que la gratuité du mandat législatif pourrait subsister côte a côte avec le suffrage universel et la Constitution du 14 janvier 1852 disait dans son article 37 : « les députés ne reçoivent aucun traitement. » Mais le sénatus consulte du 25 décembre 1853, promulgué pour interpréter et modifier la constitution de 1852 décide dans son article 14 que « les députés au corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à 2.500 francs par mois, pendant la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire. » Des difficultés s'élevèrent au sujet de l'application de cet article. Si la fin d'une session ne coïncidait pas avec la fin d'un mois, fallait-il déduire aux députés le nombre de jours pendant lesquels ils ne siègeaient pas ? C'était là une question très délicate. D'autre part, plus les sessions duraient, plus l'indemnité était forte et les députés pouvaient être accusés de faire à dessein durer les sessions plus qu'il ne fallait. Le Sénatus-consulte du 18 juillet 1866 (1), portant modifications de la constitution de 1852, vint mettre fin à ces discussions et dans son

(1) Bulletin des Lois, n° 1406, p. 105

article 4 décide : « que l'indemnité attribuée aux députés du corps législatif est fixée à 12.500 francs pour chaque session ordinaire, quelle qu'en soit la durée ». En cas de session extraordinaire, l'indemnité continue a être réglée conformément à l'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Telles étaient les règles pour les députés. Quant aux sénateurs, la constitution de 1852 dit, dans son article 22, que : « les fonctions de sénateur sont gratuites. » Cependant, à ce principe, elle apporte une exception pour ceux qui sont pauvres ou qui se distinguent par leurs actions et elle ajoute : « néanmoins, le président de la République pourra accorder à des sénateurs, en raison de services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pourra excéder 30.000 francs par an. » Peu après, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, rendit la mesure générale et, dans son article 11, prescrit que : « une dotation annuelle et viagère de 30.000 francs est affectée à la dignité du sénateur. »

Cette persistance de l'indemnité se remarque dans les régimes qui succédèrent au second empire. En vertu du décret du 27 janvier 1871, les membres de l'Assemblée Nationale recevaient une indemnité annuelle de 9.000 francs.

L'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 accordait une indemnité, mais seulement aux députés : « les députés reçoivent une indemnité. Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars

1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872.» En 1875, le projet de loi sur l'organisation du Sénat présenté par la commission des lois constitutionnelles portait, dans son article 7, que les fonctions sénatoriales seraient gratuites (1). L'assemblée, après avoir voté la gratuité en première lecture, vota, en dernier lieu, l'article 26 de la loi du 2 août 1875 : « les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés. » Cette distinction qui avait été proposée entre les deux Chambres se comprenait d'ailleurs, très peu. Dans les pays où il existe une chambre haute, recrutée soit dans l'aristocratie, soit dans les hautes fonctions sociales, une indemnité, évidemment, serait surégatoire. Mais, dans les pays où le recrutement est tout à fait démocratique comme en France, cette raison n'est plus de mise. En refusant aux sénateurs une rénumération que l'on accorderait aux députés, il en résulterait une inégalité entre les membres des deux assemblées qui ne choquerait pas moins les seconds que les premiers. On comprend donc aisément que le premier vote émis en 1875 ait été si vite modifié.

En conséquence, d'après la loi de 1875, l'indemnité, identique pour nos sénateurs, est de 9.000 francs par an (2).

(1) Journal officiel. Débat. 13 février 1375. page 1375.

(2) Le président et les questeurs touchent une indemnité spéciale. Cette indemnité existait même dans le temps où le mandat législatif était gratuit ; elle sert aux dignitaires à faire face aux frais de représentation qui leur sont imposés. Cette indemnité est allouée non point

Les représentants n'ont pas d'indemnité pour frais de voyage. Mais, moyennant une redevance, arbitrée chaque année, ils acquièrent le droit de circuler sans payer sur tous les chemins de fer. Seuls, les députés et sénateurs des colonies voyagent gratuitement sur les paquebots pour l'aller et le retour. Cette indemnité est due pour le passage du député et pour celui de sa famille, c'est-à-dire, sa femme et ses enfants et pour celui de deux domestiques à son service au plus. Cette indemnité est due au député que l'élection soit ou non validée. Le droit a l'indemnité de passage ne s'ouvre qu'au moment où le député habitant la colonie reçoit de ses électeurs mandat d'aller les représenter en France ; il s'ouvre de même quand le mandat cesse et que le député rentre auprès de ses électeurs. Hors de ces deux cas, il n'y a pas lieu d'allouer l'indemnité de passage, prévue par le paragraphe 2 de l'article 96 de la loi du 15 mars 1849 ainsi couçu :« les représentants des colonies reçoivent, en outre, l'indemnité de passage pour l'aller et le retour. »

par la loi, mais par des résolutions votées par la chambre sur le rapport de la Commission de comptabilité. Le président touche 72.000 francs par an. Les questeurs reçoivent 9.000 francs et de plus les uns et les autres sont logés dans les palais législatifs, d'après les résolutions de la chambre des députés du 27 juillet 1876 et du sénat du 19 décembre 1876. Une ordonnance de juin 1814 avait fixé à 10.000 francs par an l'indemnité du président de la chambre des députés, à 35.000 francs, celle de chacun des questeurs. Sous le second Empire les décrets du 18 mars et 18 avril 1852 fixent à 100.000 francs les traitements des présidents de la chambre et du sénat, plus 50 000 francs au président du sénat pour frais de représentation. Le traitement des questeurs du corps législatif était fixé à 10.000 francs par an par un arrêté du président du corps legislatif du 13 avril 1852.

Tel était le régime depuis 1875 : dès 1899 des propositions d'augmentation furent faites à la Chambre. Après une discussion très vive à laquelle prirent part : l'abbé Lemire, M. Berton, M. Antide Boyer, M. Gaston Menier, M. de Mahy, M. Dejeante, le projet d'augmentation fut repoussé par 326 contre 69, sur 395 votants (1). Une demande de majoration, faite ainsi par les représentants au cours de la législature était-elle admissible ?

C'est une question très importante car elle soulève le problème souvent discuté de la nature du lien qui unit les membres du Parlement au corps électoral. D'après le discours de M. Puglien-Conti, à la 2e séance du 30 novembre 1906 (2) : « il y a un véritable pacte qui lie le député au pays, le pacte de mandataire tenu de remplir jusqu'au bout les conditions de son mandat ; pareille entreprise constituerait une véritable rupture du contrat. Que les deux assemblées, à l'expiration de leurs pouvoirs, veuillent se prononcer sur cette question, non plus pour elles, mais pour les futurs élus, rien de plus naturel et de ce fait, les règles de désintéressement dont chacun, je crois, a ici un égal souci seront observées, en même temps que le suffrage universel pourra se trouver consulté. »

De même, M. Dejeante, au nom d'un certain nombre de ses collègues socialistes, donna lecture à la Chambre d'une déclaration où il était dit (3) « le montant

(1) Chambre des députés. Débat. 25 mars 1899. p. 1089.
(2) Officiel. Chambre des députés. Débats. 1 décembre 1906, p. 2808.
(3) Journal officiel. Chambre des députés. Débat. 25 mai 1899, p. 1089.

actuel de l'indemnité parlementaire actuelle était connu par tous les candidats ainsi que par tous les élus avant les élections générales de 1898 ; il était du droit le plus élémentaire et du devoir le plus strict de la part de tous ceux qui trouvaient cette indemnité insuffisante de consulter au préalable les électeurs pour savoir s'ils consentiraient à supporter cette nouvelle charge de plusieurs millions au profit de leurs élus. » La même thèse fut exposée en termes catégoriques par M. de Rosanbo, M. Quilbeuf, M. Jules Coutant qui disait : « Quand je me suis présenté devant le corps électoral, j'ai contracté vis-à-vis de lui, l'engagement de le représenter de mon mieux au prix de 9.000 francs par an. »

La théorie du mandat de droit civil existait évidemment, en France, pour les premières assemblées représentatives, les Etats Généraux. « Il était juste, dit M. Esmein, que les députés fussent indemnisés de leurs frais et dépenses de voyage, séjour, logement et nourriture qu'ils étaient obligés de faire dans l'intérêt d'autruit, c'est-à-dire, de leurs commettants (1). » A l'époque moderne, des difficultés s'élèvent, difficultés d'autant plus grandes qu'il faut s'entendre sur la notion de représentation et les conséquences du régime représentatif existant à la base de l'organisation française. Or, à cet égard, d'après M. Esmein, les députés ont une entière indépendance, une pleine liberté d'appréciation, quant à l'exercice de leurs pouvoirs et quant aux actes

(1) Esmein. Elément de droit Constitutionnel, 4e édition, p. 817.

qui rentrent dans leurs fonctions, tant que celles-ci ne sont pas arrivées à leur terme légal... ils doivent agir en conscience pour le mieux et dans l'intérêt général ; mais pour atteindre ce but, toute liberté leur est laissée dans les limites de la Constitution (1) ».

En vertu de cette théorie, le droit pour les députés et sénateurs d'augmenter leur indemnité, au cours de la législature, ne fait pas l'ombre d'un doute. « Il n'y a là, comme le dit M. Th. Lebruns (2), rien de contraire aux principes du droit constitutionnel français. On peut penser que les députés et sénateurs ont fait une faute politique, mais incontestablement, ils ne se sont rendus coupables d'aucune illégalité, d'aucun excès de pouvoir. La loi peut être inopportune, en tous cas, elle est absolument régulière. »

Mais voici qu'à cette opinion qu'on eût volontiers qualifiée de traditionnelle s'est attaquée la critique hardie et pénétrante de M. Duguit ; c'est une autre thèse s'affirmant en ces termes : « De tout ce qu'a écrit M. Esmein (3), il semble ressortir que, dans sa pensée, le génie du gouvernement représentatif consiste essentiellement dans l'absorption de la volonté nationale par l'oligarchie parlementaire. Cette conception n'est pas pour déplaire aux politiciens de profession. Nous nous faisons une autre idée du régime représentatif et nous croyons que tous les procédés propres à assurer la con-

(1) Esmein. Elément de droit Constitutionnel, 4e édition, p. 68.
(2) Revue de droit public, novembre 1906, p. 763.
(3) Duguit. Droit Constitutionnel 1907, p. 302

formité exacte et constante de la volonté particulière à la volonté naturelle sont excellents et conformes à l'essence même du régime représentatif ». Et pour définir la véritable nature du mandat, deux formules sont données dont l'une positive est le complément de l'autre négative : « le député, en droit, ne doit aucun compte aux électeurs de la circonscription qui l'a nommé ; cette circonscription n'a aucun droit ; lui en reconnaître, ce serait contraire au principe même de la souveraineté nationale une et indivisible..... L'assemblée tout entière doit rendre compte au corps électoral tout entier du mandat qu'elle a reçu (1) ».

Le mandat de député n'est pas un mandat ordinaire ; celui-ci, en effet, est beaucoup plus précis et moins général car il émane de la seule volonté du mandant. Le mandat politique, par son imprécission, par sa généralité manifeste la force sociale propre des représentants qui s'oppose à celle des électeurs. Ce mandat, ce n'est pas un mandat impératif ; c'est le mandat de faire les actes dans le meilleur intérêt de tous en tenant compte du vœu de la nation. L'œuvre législative n'est donc que la combinaison des idées de la majorité du corps électoral et de la majorité du corps des représentants. Voilà pourquoi le Parlement n'excède pas ses pouoirs en votant une loi sur laquelle la majorité du corps électoral est indécise ou sur laquelle l'opinion publique ne s'est pas prononcée.

(1) Duguit. Droit Constitutionnel 1907, p. 308.

La loi n'étant pas l'œuvre de mandataires purs et simples (1), chargés uniquement d'exprimer la volonté de leurs mandants, la sanction de la violation du devoir incombant aux élus de tenir compte du vœu de la majorité des électeurs ne peut être la nullité de l'acte accompli par le Parlement. On pourrait recourir à d'autres sanctions, par exemple, la faculté pour les électeurs de ne pas réélire les députés qui ont violé leur devoir ou encore le pouvoir du Président de la République, sur avis conforme des ministres, de renvoyer le Parlement devant les électeurs ; ou le pouvoir du président de la République, avant de promulguer la loi, de demander une deuxième délibération aux Chambres. Mais ce sont des remèdes inefficaces. Le meilleur serait un veto populaire ou referendum facultatif c'est-à-dire le pouvoir conféré à un certain nombre d'électeurs de demander que la loi, avant d'être appliquée soit soumise à la sanction populaire.

Ces idées appliquées à l'indemnité que donnent-elles ? On ne peut prétendre que l'indemnité ait un caractère contractuel. La loi qui fixe l'indemnité n'est pas une offre faite par le Parlement et acceptée par le pays, c'est un acte unilatéral. Mais le Parlement ne méconnait-il pas le vœu populaire, n'excède-t-il pas ses pouvoirs en votant une augmentation au cours de la législature ? Ce n'est qu'au cas où la loi est en contradiction certaine

(1) Les développements sont empruntés à un article de M. Th. Lebruns dans la *Revue de droit public* de novembre 1906. page 755. — L'indemnité législative.

avec le vœu national que les sénateurs et députés ont l'obligation stricte de s'incliner. On prétend qu'il serait plus correct de voter la loi, à la fin de la législature, afin de permettre de consulter le vœu national. Mais on ne peut, sans méconnaître la force sociale propre des élus, arrêter à tout moment la procédure législative pour consulter le vœu national.

b) La loi du 22 novembre 1906.

Une proposition analogue à celle du 24 mars 1899 a été faite le 22 novembre 1906, mais avec succès. Elle a été adoptée dans des conditions spéciales. Au début d'une séance, sans inscription préalable à l'ordre du jour, sans l'ombre d'une discussion, la Chambre des députés a prononcé d'abord l'extrême urgence, au moment où un petit nombre de députés seulement étaient en séance, puis, à mains levées, sans scrutin public, elle a voté le texte présenté par M. Baudon, président de la Commission de comptabilité. De suite, le président de la Chambre a communiqué la proposition de loi au président du Sénat. Celui-ci en saisissait immédiatement le Sénat qui la renvoyait sans discussion à la commission de comptabilité. Quelques heures après, M. Bassinet, président de ladite commission faisait son rapport et le lisait (1). Le Sénat, avec empresse-

(1) Officiel. Sénat, 22 novembre 1906 « La Commission de comptabilité considère que cette indemnité, telle qu'elle a été fixée en 1848, ne correspond plus aux réalités présentes .... Elle a pensé que le relèvement du chiffre de cette indemnité qui assure à la fois le libre choix de

ment, sans scrutin public, comme la Chambre après une très courte discussion à laquelle prirent part : MM. Bodinier, Brager de la Ville Moysan, Halgan, Gauthier (Haute-Saône), Riou et Gaudin de Vilaine, adopta la proposition de loi. Mais, dans une proposition d'augmentation de dotation budgétaire, le vote au scrutin public n'était-il pas obligatoire ? M. Pugliési-Conti soutint l'affirmative. Selon lui, les propositions qui ont pour but d'augmenter une dotation législative déjà inscrite au budget de l'état, doivent, après le vote de la Chambre des députés, être transmises par le président à l'autre Chambre, dont la ratification est indispensable à la validité de l'acte. Dans l'une et l'autre Chambre, le vote au scrutin public est naturellement obligatoire. Or, on ne s'était donc point conformé à ces règles du droit constitutionnel. M. le Président Brisson se chargea de répondre à M. Pugliési-Conti. S'il s'était agi d'un budget en exercice, celui de 1906, par exemple, on aurait dû faire voter la majoration et et proposer ensuite des crédits supplémentaires, qui, ainsi isolés, auraient exigé d'office le scrutin public. Mais tel n'était pas le cas. On se trouve en présence d'un budget non voté, celui de 1907, car la proposition

l'électeur et l'indépendance de l'élu écarterait de l'enceinte législative des préoccupations et des soucis, entravant parfois l'exercice du mandat des membres des deux chambres. Elle est convaincue que l'opinion elle-même ralliée à l'idée d'une indemnité municipale dans les grandes villes, approuvera la pensée équitable qui a décidé la chambre à mettre l'indemnité législative en harmonie avec les conditions actuelles de la vie parlementaire. » Telles étaient les paroles de M. Bassinet.

faite le 22 novembre 1906 ne doit être mise en exécution que le 1er janvier 1907, dès lors la majoration ne doit pas être soumise d'office au scrutin public, qui aura lieu seulement quand on votera le budget en bloc. « Dans le budget non voté de 1907, dit M. Brisson (1), qui compte à peu près 850 chapitres, il y a beaucoup de majorations résultant de l'application de lois votées soit en 1906, soit antérieurement et aucune de ces majorations n'exigera d'office un scrutin séparé ».

Inquiétées par les cris d'indignation du pays, qui s'étonnait de voir voter une loi de cette façon, les Chambres se résignèrent à confirmer ce premier vote occulte et anonyme par une discussion publique. La question revint devant elles, et un débat sur le fond de la réforme eut lieu le 30 novembre 1906 (2). M. Pugliési-Conti, premier orateur inscrit pour combattre l'augmentation fut fortement pris à partie par les socialistes qui lui reprochaient d'avoir touché jadis l'indemnité que s'adjugent les conseillers municipaux de Paris. M. Brisson, président de la Chambre, dut souvent intervenir pour mettre un peu de calme dans les esprits surexcités. Après plusieurs heures de discussion, une motion d'ajournement fut proposée par M. Jaurès ; sur elle on s'est compté tout d'abord. Elle nécessita un pointage, non parce qu'il y eut doute sur le sens du vote, mais en raison du nombre excessif de bulletins trouvés dans les urnes et elle fut repoussée par 320 voix. Mais il ne

(1) Journal officiel. Chambre, débat, 1 décembre 1906, p. 2810.
(2) Officiel. Debat. Chambre, p. 2808 et suivantes.

suffisait pas de repousser l'ajournement, il fallait encore statuer sur le fond même de la question c'est-à-dire sur le montant de l'indemnité. Le chiffre de 15.000 francs l'emporta et la question était définitivement résolue. Les votes se répartirent ainsi :

Votants	508
Majorité absolue	255
Pour	290
Contre	218

Le texte de la loi est ainsi conçu :

Article unique : « Le deuxième paragraphe de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 est remplacé par les dispositions suivantes :

L'indemnité législative est fixée à 15.000 francs par an, à partir du 1er janvier 1907. Elle est réglée par le 2e paragraphe de l'article 96 et par l'article 97 de la loi du 15 mars 1849 ainsi que par les dispositions de la loi du 16 février 1872. »

A peine votée, la loi fut l'objet, de la part de M. Quilbeuf, d'une demande d'abrogation ; il proposait qu'elle reçut application seulement à partir de la prochaine législature, en 1910. Au nom de la commission de comptabilité, M. Baudon exposa les motifs de rejeter la motion. Elle est absolument contraire aux principes généraux du droit public et aux règles posées dans la constitution de 1875. Il n'y a jamais eu d'exemple de loi rapportée avant d'avoir été appliquée. Cette façon de procéder dépouillerait le Parlement de toute autorité ;

il reconnaitrait lui-même à ses délibérations un caractère de fragilité, peu compatible avec la force et la constance que doivent alors les lois. « Un amendement, adopté par une seule Chambre, dit M. Baudon, ne peut plus être dans cette Chambre, l'objet d'une demande de rejet ou de modification. Le texte rejete par une seule Chambre ne peut plus être repris par l'autre avant un délai déterminé par les règlements et l'on voudrait qu'une loi adoptée le même jour par les deux Chambres, consacré par un décret du Président de la République fut frappée de caducité le lendemain de sa promulgation ! » D'ailleurs, remettre en 1910 l'application de la loi, c'est subordonner le choix du corps électoral à la question de savoir quelle est la somme nécessaire aux représentants du pays pour vivre et remplir avec dignité les obligations de leur mandat, c'est, en somme, rétablir le cens que la Révolution de 1848 avait supprimé. « Inviter légalement le pays à faire les élections prochaines sur le chiffre de l'indemnité parlementaire, n'est-ce pas donner un injuste privilège aux candidats favorisés par la fortune et instituer, à leur profit, une sorte de candidature officielle du plus mauvais aloi ?

La proposition de M. Quilbeuf fut repoussée.

Cependant, la thèse juridique de M. Baudon paraît insoutenable (1). La loi pouvait être l'objet d'une demande d'abrogation ou de modification immédiate. Il

(1) Revue de droit public, novembre 1907, p. 759.

existe, d'ailleurs, des exemples de lois abrogées ou suspendues avant d'avoir été appliquées. La loi du 18 décembre 1872, par exemple, a abrogé, avant toute mise en vigueur la loi du 28 juin 1872 qui établissait un impôt sur le revenu des créances hypothécaires. De même la loi du 18 juillet 1892 qui supprimait la contribution des portes et fenêtres et la remplaçait à partir du 1er janvier 1894 par une taxe représentative a été suspendue avant toute application.

Il est, cependant, certain que ne faisant pas cette abrogation ouvertement, la Chambre ne pouvait pas, en refusant de voter des crédits, arrêter l'exécution de la loi du 22 novembre 1906. En vertu de cette loi, chaque député a le droit de réclamer une indemnité calculée sur le taux de 15.000 francs par an. « Le fait que le budget ne prévoit pas de crédits suffisants peut avoir quelque importance au point de vue du paiement, mais n'en a aucune au point de vue de la naissance de la créance. Chaque député, en exerçant le pouvoir organisé par la loi de 1906 fait naître à son profit, par sa seule manifestation de volonté une créance, un droit subjectif intangible. La naissance du droit subjectif n'est pas subordonne au vote des crédits par le Parlement (1). »

Le seul moyen régulier pour arrêter l'exécution de la loi de novembre 1906 était de l'abroger expressé-

(1) Boucard et Jéze. Eléments de la science des finances, 2e édition, I, p. 168.

ment par une loi contraire. Ce ne fut pas fait. Reste la possibilité pour les membres du Parlement hostiles à l'augmentation et qui ont voté contre elle de renoncer par avance à l'indemnité telle qu'elle est fixée par la nouvelle loi. Elle a été agitée à la Chambre, lors de la 2e discussion de la loi le 30 novembre 1902. « Ceux qui ont apporté tout à l'heure, disait M. Chaumet, diverses motions tendant à faire revenir la Chambre sur son premier vote ont fait un beau geste électoral dont leurs électeurs leur tiendont compte mais ils doivent le compléter par un second. Si l'indemnité parlementaire est votée, ils s'interdiront assurément de la toucher... sans cela ils commettront une inconséquence que le corps électoral jugera, j'imagine, avec une juste sévérité (1) ».

Cette façon de voir était contraire à la loi, car la loi est générale et une volonté individuelle ne peut lui enlever son caractère de généralité. « Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité, à laquelle il ne peut renoncer », disait l'article 38 de la Constitution 1848 et par ces mots, il faut entendre que le député ne peut par avance renoncer à son indemnité. Mais rien n'empêche un député « à mesure qu'il est dans les conditions pour faire naître le droit subjectif à l'indemnité » c'est-à-dire, à la fin de chaque mois de ne point exercer son pouvoir légal, de ne point réclamer l'indemnité ou de l'exercer, de faire naître la créance et de la céder à un individu ou à un groupe d'individus.

(1) Officiel. Chambre. Débat, page 2817, 1er décembre 1906.

On peut faire à cette loi un grave reproche, celui d'avoir été votée avec une rapidité et une clandestinité inconnues jusqu'à ce jour. L'opinion publique s'émut de la façon vertigineuse dont nos représentants traitaient des questions aussi importantes. Les journaux, même les mieux disposés pour le fond de la réforme furent unanimes à blâmer cette façon d'agir. « Il est certain, dit *Le Temps*, du 23 août 1907, que pour vivre comme pour mourir, il y a la manière.... ils se sont hatés comme pour commettre une mauvaise action alors qu'il n'eut peut-être pas été très difficile de faire comprendre aux électeurs que le coût de la vie et surtout de la vie parlementaire, s'étant accru, il était équitable d'accroître aussi l'indemnité de leurs représentants . » Les Conseils Généraux (1) émettent des vœux pour le rétablissement de l'indemnité à 9.000 francs. Des villes qualifient ce vote de scandaleux alors que le budget de la France est en déficit et que les contribuables sont surchargés d'impôts ». Dans une ville, un maire fait apposer une affiche disant que « le bureau de bienfaisance de sa commune, touché de la situation précaire des députés a décidé de tenir à leur disposition des bons de pain, de viande et de fromage ».

Mais si l'opinion publique fut presque unanime à blâmer la façon dont l'indemnité fut votée, elle se montra assez généralement favorable au principe du relèvement de l'indemnité. L'indemnité de 9.000 francs, en effet, à

(1) Ceux de l'Yonne, Maine-et-Loire, Cantal.

tout bien considérer, n'était point suffisante pour subvenir aux besoins de la vie moderne, qui ont considérablement augmenté depuis un demi-siècle, à tel point que, selon l'expression de M. Gaston Menier, « l'indemnité de 1848 équivaut à peu-près à la moitié de la somme qu'elle représentait à cette époque ». L'indemnité est encore diminuée par les nécessités onéreuses qui sont imposées aux membres des deux Chambres : elles siègent une grande partie de l'année et absorbent entièrement le temps des élus qui ne peuvent se livrer, du moins la plupart d'entre eux, à aucun travail que le travail parlementaire. L'indemnité, en somme, perd son véritable caractère d'indemnité. elle cesse d'être temporaire ; comme la fonction qu'elle rétribue, elle devient permanente ; c'est un revenu attaché à la fonction et qui est calculé de façon à permettre au fonctionnaire de mener une existence honorable et conforme aux habitudes du milieu social, du *Standard of life*, disent les Anglais, où ses fonctions l'appellent à vivre.

Ajoutons encore la nécessité pour le député d'avoir une double installation, l'une dans la capitale, l'autre dans la province ; l'obligation de faire partie de toutes les associations, comités, sociétés mutualistes, amicales, syndicats professionnels et agricoles qui se sont multipliés ces dernières années, et nous serons obligés de reconnaître que l'augmentation à 15.000 francs était nécessaire pour permettre à nos représentants de s'occuper avec dignité des intérêts à eux confiés.

CHAPITRE II

Le progrès démocratique et l'admission de l'indemnité à l'Étranger.

Il y a, en Angleterre, des conditions toutes spéciales à la gratuité du mandat législatif. Les députés à la Chambre des Communes recevaient autrefois une indemnité. Cette indemnité, parfois fournie en nature, était de 4 shillings (5 francs) par jour pour les représentants des comtés, de 2 shillings pour ceux des bourgs. Il arrivait aussi que les électeurs marchandaient le député : on cite le cas de celui de Dunvich, qui s'était contenté d'un baril et demi de harengs, payable à Noël. Un statut du règne de Henri VIII (abrogé seulement sous le règne de la reine Victoria) imposait expressément cette charge aux villes qui seraient à l'avenir érigées en collèges électoraux. En 1681, le droit du député fut encore judiciairement reconnu, et aujourd'hui encore ce droit existe en principe. Mais comme les villes et les comtés se plaignaient, et que les sièges à la Chambre des Communes etaient de plus en plus recnerchés, les

candidats élus cessèrent peu à peu de faire valoir leur droit et ainsi « l'aristocratie anglaise diminue la concurrence et accroît sa popularité ». Ce droit est donc tombé en désuétude depuis au moins deux cents ans (1). Il est à remarquer, que, contrairement à ce qui s'est passé en France, on a évolué de la rémunération vers la gratuité. Ce n'est qu'au XVIII siècle, en effet, que les électeurs étant las de payer et donnant la préférence aux candidats qui ne leur demandaient rien, la gratuité est devenue la règle (2).

Les trades-unions ou l'initiative privée font exception à la règle, en fournissant un traitement annuel à quelques membres : un écrivain pauvre, André Marwell, ayant été élu député, les électeurs qui l'avaient distingué se cotisèrent pour lui constituer une liste civile populaire. Le même fait s'est produit pour deux ouvriers mineurs, MM. Macdonald et Burt, élus en 1874 à Strafford et à Morpeth.

Ces exemples ont facilité l'éclosion de nombreux projets tendant à la rémunération des fonctions législatives : un député M. Ferwick a fait, le 25 mars 1892, une proposition demandant une indemnité pour les membres de la Chambre des Communes. Elle fut repoussée par 227 voix contre 162. Une résolution, ayant le même but, et présentée par M. Allen, le 22 mars 1895, a subi le même sort et a été rejeté à la Champre des Communes

(1) Auson. Lav and custom, tome I, p. 113.
(2) Elément de droits Constitutionnel, 4e édition, p. 818.

par 176 voix contre 158. Ces essais infructueux ont été couronnés de succès au début de l'année 1906 : saisie d'une pétition semblable, la Chambre des Communes a longuement discuté le problème, et elle a voté finalement le principe de l'indemnité. Mais étant données les charges du pays, sur la demande du gouvernement, elle a renvoyé à des jours meilleurs l'application pratique de la solution pour laquelle elle venait de manifester sa sympathie.

La Chambre des Lords se compose de membres qui ne touchent aucune indemnité. Choisis par un acte de volonté royale, leurs fonctions attachées à leur personne sont naturellement gratuites.

Dans un assez grand nombre de pays étrangers, la gratuité persiste, encore qu'un mouvement se dessine contre elle. En Allemagne, « les membres du Reichstag ne peuvent recevoir pour les fonctions qu'ils remplissent, à ce titre, aucun traitement ou indemnité », dit la constitution de 1870, dans son article 32 (1). D'après ce principe constitutionnel, le mandat au Reichstag doit avoir doit avoir le caractère d'une fonction honorifique ; les sacrifices et les dépenses qu'entraîne son acceptation sont à la charge de chacun des députés. Mais l'article 32 est une « lex imperfecta (2) » c'est-à-dire une disposition législative qui théoriquement est obligatoire et qui,

(1) Dareste. Les Constitutions modernes.
(2) Laband. La constitution Allemande. Tome I, p. 537.

pratiquement, ne l'est pas ; il n'y a pas de règle qui en assure l'exécution. Aucune peine de droit n'est infligée à celui qui, comme membre du Reichstag accepte un traitement ou indemnité, ni à celui qui lui en accorde une. Si donc des membres d'un parti politique, une association, un particulier allouent à un député une certaine somme comme indemnité pour son activité au Reichstag, et cela sous la forme juridique d'une donation ou sous toute autre forme de droit, et si le député accepte cette allocation, ces actes n'ont pas d'autres conséquences juridiques, que celles qui y sont attachées en droit public.

La prohibition de l'article 32 entraîne cependant, certaines conséquences : « tout contrat de droit civil, dit Laband (1), par lequel on promet ou assure à un membre du Reichstag un traitement ou une indemnité pour son activité au Reichstag est un contrat juridiquement inéfficace, et pour lequel il ne peut pas être intenté d'action. Il en est de même des dispositions testamentaires ou des fondations qui auraient pour but de payer à des membres du Reichstag des traitements ou des indemnités pour leurs fonctions. Les actes de ce genre se font toujours en contravention d'une loi prohibitive expresse; ils sont nuls d'après l'article 134 du Code Civil de l'empire. En effet, la prohibition des indemnités à l'article 32 a été établie comme un correctif politique du droit de suffrage universel direct et posée par les gouvernements

(1) Constitution Allemande. Tome I, p. 538.

comme condition d'acceptation du plan de constitution voté par le Reichstag.... ».

La prohibition de l'article 32, produit d'autres effets : d'après l'article 2 de la constitution ainsi conçu : « l'empire exerce le pouvoir législatif dans toute l'étendue du territoire fédéral, suivant la mesure indiquée dans la présente constitution, les lois de l'empire l'emportent sur les lois de chaque état..... » serait nulle toutes disposition de loi locale, autorisant les gouvernement à payer sur leurs fonds particuliers un traitement ou une indemnité aux membres du Reichstag, élus sur leur territoire. La même impossibilité existe pour le gouvernement de l'empire. Il faudrait, pour qu'un crédit affecté au paiement des députés puisse être ouvert au budget de l'empire, que l'article 32 fût rapporté dans la forme constitutionnelle.

Les règlements du Reichstag, cependant, prévorent pour ses membres, pendant les sessions, comme aussi huit jours avant leur ouverture et huit jours après leur clôture, la gratuité des voyages sur les chemins de fer de l'Etat et les chemins de fer privés et, à cet effet, une indemnité est payée à ces derniers sur les fonds de l'empire. Depuis le commencement de la session 1884-1885, cette faveur a été limitée aux voyages entre le domicile du député et la ville où siège le Reichstag (1).

Les députés au Reichstag n'ont donc droit, comme indemnité, qu'au libre parcours sur les chemins de fer.

(1) Compte-rendu Sténographique de 1884-1885, p. 171.

Chaque année, M. Schulze Delitzsch propose l'abrogation de l'article 32. Invoquant la difficulté de trouver dans beaucoup de circonscriptions, surtout dans le Sud, où les grosses fortunes sont rares, des personnes disposées à aller siéger chaque année pendant plusieurs mois au Parlement de l'empire à Berlin, il avait demandé qu'une indemnité fût accordée aux députés pendant les sessions. Le Reichstag, après une vive discussion, s'était rangé à son avis par 144 voix contre 91. Mais le conseil Fédéral, d'accord avec les rédacteurs de la Constitution, a pensé que l'article 32 était un contrepoids nécessaire au suffrage universel ; il a refusé d'acquiescer à son abrogation et n'a consenti à accorder que des cartes de parcours gratuit sur les chemins de fer. Le 22 mars 1902, on a demandé l'adoption de jetons de présence. M. Bosudowski, secrètaire d'Etat a déclaré qu'il ne pouvait soumettre le projet à la discussion parce qu'il ne rencontrerait pas de majorité. Cependant, sur la proposition d'un national libéral, M. Saker, le Reichstag a adopté une motion demandant une indemnité de 20 marks par séance et le libre parcours sur les chemins de fer. Mais toute absence non justifiée entraîne une amende de 25 francs, supérieure au montant de l'indemnité.

En Espagne (constitution du 30 juin 1876) les membres des Cortès ne reçoivent pas d'indemnité. Il en est de même en Italie, (constitution du 4 mars 1848) mais ici, les sénateurs et députés ont droit au parcours gratuits sur les chemins de fer et à un droit de passage sur les paquebots.

La Charte Constitutionnelle Portugaise du 29 avril 1826 « accordait aux députés, durant la session, une allocation pécuniaire, fixée à la fin de la dernière session de la législature précèdente, et en outre, une indemnité pour frais d'aller et retour ». Mais le décret du 15 septembre 1892 porte suppression de l'allocation temporaire accordée aux députés. La suppression n'atteint pas les députés qui ont leur résidence aux colonies. Les députés jouissent désormais de la gratuité du parcours sur les chemins de fer de l'Etat et peuvent s'embarquer gratuitement aussi sur les navires de la marine de guerre. Les municipalités des circonscriptions électorales sont autorisées à subventionner leurs députés élus non résidant dans la capitale et dépourvus de moyens pécuniaires suffisants (1).

Quelques pays, l'Autriche, la Bavière, la Belgique, la Hongrie, les Pas-Bas, la Prusse, la Roumanie, la Saxe, la Suède refusent l'indemnité aux membres de la Chambre haute ou bien encore aux représentants qui habitent la Capitale comme cela a lieu en Bavière, Luxembourg, Saxe, Wurtemberg. A part ces exceptions, les pays accordent une indemnité parlementaire ou allouent, de préférence, des frais de séjour. Le taux est variable : en Autriche, il est de 10 florins par jour plus une indemnité de voyage de 1 florin par lieue ; en Bavière, de 42 fr. 50 par jour, plus un florin par lieue d'indemnité de voyage ; en Belgique, de 4.000 francs par

(1) Dareste. Les Constitutions modernes.

an ; en Danemarck, de 8 fr. 40 par jour et une indemnité de voyage ; en Grèce, de 2.000 drachmes par session ordinaires, en cas de session extraordinaire ils n'ont droit qu'aux frais d'aller et retour ; en Hollande, de 2.000 florins par an ; en Hongrie, de 5 florins 25 kreutzer par jour et 800 florins pour le logement ; en Prusse, de 5 thalers par jours ; en Roumanie, de 23 francs 50 par jour ; en Serbie, de 8 fr. par jour ; en Russie, les membres de la Douma doivent recevoir 10 roubles par jour ; en Suède, 1.200 mmixdolers sont touchés par les membres de la seconde Chambre, pour chaque session ordinaire, et 10 rixdalers par jour pendant les sessions extraordinaires (1).

Aux Etats-Unis, le mandat législatif, pendant plusieurs siècles gratuit dans la métropole, avait été rémunéré dans les colonies. Cependant, malgré des adversaires persuadés que la gratuité, impliquant presque absolument la nécessité de la fortune personnelle, donnait aux Chambres une indépendance et une autorité plus grandes, le principe de la rémunération passa, sans grave difficulté pour les deux Chambres, dans la Constitution fédérale. « Permettre aux électeurs, dit M. Gourd, individus ou législateurs de choisir, sans égard à la situation matérielle de ces derniers les candidats qu'ils croient les plus capables ; à ceux-ci, même pauvres, d'accepter le mandat législatif ; soustraire aux

(1) Dareste. Les Constitutions modernes. Annuaire de la législation étrangère.

dangers de la corruption ceux qui ne seraient pas riches; donner au mondat législatif fédèral, plus onéreux à raison de l'éloignement plus considérable du lieu et peut-être de la durée plus longue des sessions, cet attrait de la rémunération qu'avait le mandat législatif local ; rappeler par le salariat à tous les membres des Chambres qu'ils sont et doivent demeurer les serviteurs du peuple ou de la nation : telles paraissent avoir été les fins, de mérites très différents, et très inégalement, ce semble, atteints par la règle que se propose l'autorité constituante (1) ».

La Constitution du 17 septembre 1789 (art. 1. sect. 6) déclare que « les sénateurs et les représentants recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera réglée par la loi et payée par le trésor des Etats-Unis ». Avant 1873, cette indemnité se composait de quatre éléments : les frais de bureau, la franchise postale, les frais de route, l'indemnité proprement dite et fixe. La loi du 3 mars 1873 a supprimé les frais de bureau qui étaient de 125 dollars par personne et par session, et qui servaient à l'achat des fournitures de bureau et journaux. La franchise postale, a été réduite à la correspondance sur matière officielle. Les frais de route sont alloués, pour la venue et le départ, une fois par session et calculés sur l'itinéraire officiel et le plus court. L'indemnité qui était de 5.000 dollars par an a été portée par la loi

(1) Gourd. Les Chartes Coloniales et les Etats-Unis. Tome III (1903), p. 147.

de 1873 à 7.500 dollars soit une augmentation de 2.500 dollars.

Le taux de l'indemnité est fixé par la loi ordinaire ; celle-ci, en effet, adapte mieux que la constitution trop difficilement modifiable, l'indemnité aux changements que les vicissitudes économiques rendent désirables et même nécessaires. La loi, que l'accord des deux Chambres peut modifier prête à l'indemnité une fixité plus grande, montre mieux aux électeurs ce qu'ils donnent en conférant, aux élus ce qu'ils reçoivent en acceptant le mandat législatif. D'ailleurs, le paiement de l'indemnité est une charge considérable du trésor fédéral, dont la garde appartient essentiellement aux Chambres ; l'intervention de celles-ci, par conséquent, sous la forme la plus solennelle qu'elles puissent donner à leurs volontés se justifie d'elle-même.

On reproche à l'indemnité, en Amérique, de créer « une classe de politiciens (1) » La politique, dit-on, est devenue une profession lucrative comme le barreau, la charge d'agent de change, le commerce des tissus, ou la formation d'une compagnie. Il est une catégorie spéciale de gens qui font de la politique pour gagner leur vie, pour chercher à avoir des places rémunérées par de gros traitements ; pour faire des bénéfices quelquefois très illicites. En Amérique et cela, d'ailleurs, existe un peu partout — les gens haut placés et surtout les membres du congrès ont l'occasion de rendre des services à

(1) Bryce. La République Américaine. Tome 3, p. 70 à 90. p. 91 à 100.

des personnes riches ou à des compagnies qui les leur paient largement en argent ou en valeurs équivalentes. Les gens honnêtes résistent ; ceux qui sont moins honnêtes se laissent tenter et ainsi la perspective de ces profit illicites fait de la politique l'apanage de certaines personnes sans scrupules. Mais, dit-on, pourquoi laisser ainsi toute l'arène politique aux chercheurs de place ? Il doit bien y avoir des citoyens honnêtes prêts « à plonger dans le fleuve et à empêcher la barque d'aller à la dérive jusqu'aux rapides ». Evidemment, il est des hommes honnêtes, désintéressés, qui ont le sentiment de leurs devoirs de citoyens, qui se lancent dans la politique. Cependant, ils sont moins nombreux en Amérique qu'en Europe. Il y a, aux Etats-Unis « des raisons constitutionnelles et sociales, indépendantes de la moralité et du patriotisme qui font que les citoyens les plus capables sont moins disposés à se lancer dans la vie politique qu'ils ne le seraient dans des conditions différentes ou que les hommes de la même classe en Europe (1) ». C'est d'abord l'absence d'une capitale sociale et commerciale. Quand on fait partie du congrès, il faut résider à Washington, abandonner ses affaires, ses amis ses habitudes, le séjour de Paris ou de Londres, au contraire, présente pour le représentant français ou anglais un véritable attrait.

En Amérique, on ne voit pas, comme en Europe et surtout en Angleterre, des familles naturellement portées

(1) Bryce. La République Américaine, p. 91 à 100.

à se lancer dans la vie politique, des gens qui ont comme une sorte de droit héréditaire à servir l'Etat. Impossible de se faire élire de bonne heure et grâce à des relations de famille. En général, aussi, la politique y est beaucoup moins intéressante qu'en Europe ; la division de l'autorité législative entre le congrès fédéral et les législateurs des états en diminue l'intérêt et réduit les occasions d'une carrière politique. En Europe, les candidats entrent dans les Chambres pour défendre des projets philanthropiques ou des réformes sociales qui leur sont chers ; ils peuvent s'intéresser aux questions financières ou commerciales et chacun se fait une spécialité. En Amérique, il est certaines questions : traités de commerce, politique étrangère qui échappent à la compétence des législateurs pour relever du congrès seul ; d'autre part, les réformes sociales ressortent de la compétence des législateurs et non du congrès. La sphère limitée de chaque assemblée la prive du concours de beaucoup d'esprits actifs qui auraient été disposés à y entrer, si elle s'était occupée des deux ordres de questions.

Au reste, la mentalité des Etats-Unis n'est pas celle d'Europe. Il n'y a pas de privilèges de classes à abolir, pas de questions religieuses à discuter. Lareligion qui, en Europe, est une force politique si puissante, qui joue un si grand rôle, n'est rien en Amérique et est complètement en dehors de la politique.

La politique, enfin, est désertée parce que d'autres

carrières offrent plus de chances de succès. Les vastes régions de l'Ouest, encore inexploitées, présentent un champ immense de colonisation ; la construction des chemins de fer, le percement des mines, les occasions multiples de lancer des entreprises commerciales et industrielles dans les nouveaux états attirent les hommes ambitieux, confiants en eux-mêmes, énergiques. « Celui qui n'a ni capitaux, ni amis a plus de chances de réussir qu'en Europe et comme les entreprises se font sur une plus vaste échelle, la récompense est plus attrayante. C'est pourquoi beaucoup de l'intelligence pratique qui va dans le vieux monde à la politique parlementaire ou à l'administration civile de l'Etat, va, en Amérique, aux affaires surtout aux chemins de fer ou aux entreprises financières (1) ».

Toutes ces raisons, mises ensemble, expliquent, en grande partie, l'aversion de l'américain pour la politique et l'accroissement considérable de l'élément professionnel parmi les politiciens.

(1) Boutmy. Elément d'une psychologie du peuple Américain, p. 155 à 157.

DEUXIÈME PARTIE

La pratique
Proportionnalité de l'indemnité parlementaire au service législatif.

I. — Bénéfice initial de l'indemnité.

Le principe semble des plus simples, à en juger par les règlements de comptabilité du Sénat (art. 40) et de la Chambre des députés (art. 41) : les sénateurs et les députés nommés ont le droit de toucher leur indemnité à partir du lendemain du jour de leur élection.

Il n'en va pas de même dans le détail. Certaines difficultés, à vrai dire, sont des plus aisées à résoudre : celle, par exemple, qui résulte du fait de la coexistence toute passagère de deux Chambres, tandis qu'une assemblée n'est point encore au terme de ses pouvoirs et que le personnel d'une autre vient d'être nommé. Il a été décidé, pour ce cas, qu'après une élection générale, les députés nouveaux n'ont droit au paiement de leur indemnité que le lendemain du jour où les pouvoirs de la Chambre précédente ont expiré. On s'explique facilement cette disposition, introduite dans le règlement

de la Chambre des députés par la résolution du 23 juillet 1881. En effet, au moment du renouvellement intégral de la Chambre, d'une part, les anciens députés ont droit au paiement de leur indemnité jusqu'à l'expiration de leur mandat, d'autre part les députés de la nouvelle législature auraient droit à l'indemnité à partir du jour de leur élection. Le trésor se trouverait ainsi avoir à supporter une double charge. Cette situation était inacceptable : la commission de comptabilité statua d'une manière générale en règlementant le point du départ de l'indemnité, au commencement de chaque législature et en le fixant naturellement à partir du jour où les pouvoirs des députés nouvellement élus auraient pris naissance c'est-à-dire à l'expiration même des pouvoirs de la Chambre remplacée.

Mais une question plus grave est relative au paiement ou au refus de l'indemnité aux sénateurs et députés non encore validés. Elle n'existe pas pour le Sénat (art.40 de son règlement de comptabilité) : aucune indemnité n'est allouée aux sénateurs dont l'élection a été annulée par le Sénat ; par conséquent, aucun paiement ne peut être fait avant la vérification des pouvoirs du sénateur.

Il en va différemment pour la Chambre des députés : la raison de douter vient d'une règle de droit, dont M. Delpech a fait une étude approfondie (1). « Ce qui, dans un régime basé sur l'idée de souveraîneté populaire fait

(1) Delpech. Session et immunité parlementaire, revue de droit public, mars-avril 1903, p. 283.

le député, dit notre professeur page 283, c'est avant tout l'élection.... d'autre part, là où un acte légal, émané d'un bureau de recensement des votes reconnaît à un candidat la majorité des suffrages exprimés, il y a pour cet élu un titre dont vérification ultérieure doit, sans doute, être faite par la Chambre elle-même, mais auquel provision est due et qui, jusqu'à preuve contraire, est présumé valable et régulier ». Est-ce à dire que, dès l'élection, abstraction faite de toute vérification de pouvoirs, le député ait droit à une indemnité ? En fait, l'article 36 du règlement sur la comptabilité du corps législatif du 25 avril 1855 disait que, pour les députés, des dispositions analogues existaient. Des dérogations furent apportées à cette règle. Une première dérogation le fut par un arrêté du Président du corps législatif le 13 juillet 1869, lequel accordait à chaque député admis ou non une indemnité de 2.500 francs pour un mois de session extraordinaire. Il était, cependant, très spécifié, dans cet arrêté, que cette disposition n'aurait d'effet que pour la session extraordinaire de 1869 (1).

Une deuxième le fut par la première commission de comptabilité de l'Assemblée Nationale, le 11 mars 1871. Fort de ce que certains députés invalidés avaient, sous l'Assemblée Nationale, touché une indemnité, un membre de la Droite invoqua ce précédent le 6 novembre 1878. M. le questeur Margaine expliqua, le lendemain, au début de la séance, dans quelles circonstances spé-

(1) Pierre. Traité de droit politique électoral, 2e 1668, p. 1330-1331.

ciales cette indemnité avait été accordée : « Lorsque l'Assemblée Nationale, dit-il, s'est réunie à Bordeaux, elle a adopté un règlement qui datait de 1848 et en vertu duquel l'indemnité n'était pas due aux députés non validés. La commission de comptabilité décida que tous les députés élus aux élections générales ayant été, au lendemain de leur arrivée à Bordeaux, forcés de prendre part à des votes d'une importance considérable, puisqu'ils devaient décider de la paix ou de la guerre, il était impossible de considérer ces députés comme n'ayant pas un mandat précis..... La majorité de l'Assemblée Nationale a donc décidé que ses membres nommés aux élections générales seraient considérés comme validés dès le jour de leur arrivée à Bordeaux. Quand l'assemblée quitta Bordeaux pour s'installer à Versailles, on est naturellement rentré dans le règlement ; la mesure n'était pas applicable aux députés élus aux élections partielles. Aussi les députés invalidés n'ont-ils pas été indemnisés ».

Ces incidents attirèrent l'attention de la Chambre et on se demanda s'il n'y avait pas lieu de modifier l'article 41 du règlement de comptabilité. Déja, le 29 avril 1878, l'amiral Touchard avait déposé sur le bureau de la Chambre, un projet tendant à accorder l'indemnité à tous les députés validés ou non. Chargée d'examiner le projet de résolution, la commission déposa, le 24 mai 1878 (1), par l'entremise de M. de Sonnier un rapport concluant

(1) Journal officiel, 25 mai 1778, p. 10262.

au rejet pour les raisons suivantes : « c'est un principe de notre droit public, dit-il, que toute assemblée législative vérifie les pouvoirs de ses membres. Quand bien même aucune protestation ne se serait produite, la Chambre doit rechercher si l'élection a été régulière, si l'élu réunit les conditions d'éligibilité, exigées par la loi. La commission de recensement qui a proclamé le député n'a fait qu'additionner les voix, constater le résultat matériel et apparent du scrutin. La Chambre, non seulement, contrôle les chiffres, mais apprécie la sincérité, la moralité de l'élection. La Chambre ne fait donc que constater le droit, elle ne le crée pas..... l'élection est-elle validée, l'élu est député depuis le jour du scrutin ; est-elle annulée, celui qui à tort a été élu député ne l'a jamais été, il ne pourrait pas porter le titre d'ancien député. Comment lui attribuer une indemnité attaché à une qualité qu'il n'a jamais eue ? »

Le 5 juin 1879 (1), les conclusions du rapport de M. de Sonnier vinrent en délibération devant la Chambre. Le baron Larrey, estimant la question trop délicate pour être traitée devant la Chambre tout entière, demanda son renvoi à l'appréciation du bureau. Ce renvoi fut immédiatement accordé.

Huit jours après, le Bureau examina la proposition de l'amiral Touchard. Beaucoup de députés avaient été induits en erreur et pensaient qu'une indemnité serait rétroactivement allouée à des députés dont les pouvoirs

(1) Journal officiel, 6 juin 1879, p. 4763.

avaient été précédemment invalidés. Tel n'était pas le projet, il n'avait d'effet que pour l'avenir. M. le Questeur de Mahy en fit la très explicite déclaration tandis que M. le Président Gambetta faisait observer que le Bureau ne pourrait, en aucun cas, donner à sa décision un effet rétroactif attendu qu'il y avait à cela un obstacle dirimant, celui de la clôture des exercices précédents.

La question du fond était plus grave et d'intérêt plus prolongé. Gambetta s'exprima ainsi à son sujet : « un député est député du jour où il a reçu une majorité suffisante. La Chambre a, sans doute, le droit d'annuler ses pouvoirs, il n'en est pas moins investi d'un mandat qui l'oblige à quitter son pays, à emmener sa femme, ses enfants. Le Bureau est appelé a examiner si la question doit être résolue d'après le droit commun, or, « le droit commun, c'est qu'au mandat est attaché une indemnité. La loi n'a pas parlé d'un traitement — qui pourrait être refusé, en cas d'annulation, puisque la carrière ne serait pas complète — mais d'une indemnité qui se décompose par vacations. Il y a donc concordance entre l'exercice, même limité du mandat, et l'attribution d'une indemnité ». Sur quoi, M. le Questeur Margaine demanda s'il était juste qu'un député invalidé soit pour défaut de majorité, soit pour fraude, tirât bénéfice de l'irrégularité des opérations électorales ; le président répondit que tous les députés ont le droit de vote indistinctement. Un député, ajouta-t-il, dont l'élection est cassée a pu prendre part à des votes très importants ; si on lui concède

donc le droit de voter, pourquoi lui refuser la compensation attribuée à l'exercice de son mandat ?

M. Drumel, secrétaire, aux observations du Président, ajouta un argument de droit « le mandat, dit-il, est donné aux députés, sous condition résolutoire et non sous condition suspensive. Quand la condition résolutoire — qui est l'invalidation prononcée — vient à se produire, elle ne peut pas empêcher qu'il y ait eu un acte de fait, que le mandat ait été exercé pendant un temps plus ou moins long. Il est donc équitable que l'indemnité attachée à ce mandat soit accordée ».

Le Bureau, consulté, admit ces arguments et décida que les députés recevraient tous l'indemnité, validés ou non. Le Président fit préparer un arrêté résumant les décisions du Bureau et le lui soumit ; il fut adopté sans modification. Le 26 juin 1879, le Président en donna lecture à la Chambre qui fut unanime à donner son approbation. En voici le texte :

« Le Bureau de la Chambre des députés, vu le procès-verbal de la séance du 5 juin 1879, duquel il résulte que, dans cette séance, la Chambre a renvoyé à l'examen du Bureau une proposition réglementaire de M. l'Amiral Touchard, ayant pour objet de faire attribuer l'indemnité législative à tous les députés, sans distinction entre ceux dont les pouvoirs ont été vérifiés et ceux à l'égard desquels la Chambre n'a pas encore statué ; vu l'article 17 de la loi électorale du 30 novembre 1875 qui décide, d'une manière générale, que les députés reçoivent une

indemnité ; vu l'exception établie par de 2e paragraphe de l'article 41 du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés, paragraphe, qui est ainsi conçu : « Aucune indemnité n'est allouée aux députés dont l'élection a été annulée par l'assemblée, en conséquence, aucun paiement ne peut être fait avant la vérification des pouvoirs des députés » ; considérant que le mandat législatif est conféré au député sous la condition que sa régularité sera vérifiée par la Chambre ; que c'est là une condition résolutoire, mais non une condition suspensive et que le mandat doit produire tous les effets tant que la condition résolutoire n'est pas accomplie ; considérant qu'aux termes du premier paragraphe de l'article 5 du règlement de la Chambre, les députés dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes ; considérant qu'il n'est pas logique d'enlever à ces mêmes députés la jouissance de l'indemnité affectée par la loi à l'exercice du mandat législatif ; que leur vote restant acquis en cas d'invalidation ultérieure, dans les scrutins auxquels ils ont pris part, il est naturel qu'ils restent également détenteurs de la portion d'indemnité correspondant à la durée du temps pendant lequel ils ont siégé ; après avoir entendu MM. les Questeurs et M. le Président et la Commission de comptabilité, arrête :

« Art. 1. — Le deuxième paragraphe de l'article 41 précité du règlement sur la Comptabilité des recettes et des dépenses de la Chambre des députés est et demeure abrogé.

« Art. 2. — Il sera fait application aux députés dont l'élection viendrait à être annulée du premier paragraphe de l'article 43 du même règlement qui porte que les droits d'un député à la jouissance de l'indemnité législative s'éteignent à partir du lendemain de la cessation de ses pouvoirs.

« Art. 3. — Le présent arrêté recevra son exécution à partir du 1er juillet 1879, il n'ouvrira aucun droit de répétition aux députés dont les pouvoirs ont été annulés antérieurement à cette date ».

Donc, depuis cette séance, les députés touchent leur indemnité depuis leur élection, celle-ci ferait-elle dans la suite l'objet d'une invalidation.

II. — Jouissance de l'indemnité.

Nous allons, dans ce paragraphe, présenter quelques observations sur le mode de paiement de l'indemnité, la question du cumul, le système des saisies.

a) Mode de paiement de l'indemnité.

L'indemnité des sénateurs et députés se liquide par mois, elle est payable à l'échéance. Chaque mois, quelque soit le nombre de jours qui le compose, compte pour trente jours ; par conséquent, le trente et unième jour est négligé, tandis qu'on ajoute un ou deux jours au mois de février. Les quittances de l'indemnité législative sont passibles du droit de timbres de 10 centimes, (Loi du 23 août 1871, art. 18).

Les députés ne sont pas tenus de toucher leur indemnité en personne. Ils peuvent donner pouvoir, par acte sous-seing privé, légalisé par l'un des questeurs, de recevoir leur indemnité à la caisse de la Chambre des députés. Ces procurations, timbrées et enregistrées ne sont valables que pour l'année pendant laquelle elles ont été données (1).

Ces facilités, accordées aux représentants, quant à la façon de recevoir leur indemnité, ont été étendues aussi au lieu de paiement. Anciennement, l'indemnité n'était payée qu'au lieu où résidait l'assemblée. Mais M. Parent déposa, le 1er avril 1876 (1), sur le budget des finances de l'exercice 1877, un amendement ainsi conçu : « le paiement de l'indemnité hors session et pendant la durée des ajournements ou des prorogations des Chambres se fera au chef-lieu d'arrondissement où résident les sénateurs et les députés, s'ils en font la demande à la questure », Le ministre des Finances, M. Léon Say, reconnut que, sans recourir à une loi, on pouvait donner satisfaction à M. Parent et après une entente avec les Questeurs de chacune des Chambres, il adressa aux trésoriers généraux les instructions nécessaires pour que les sénateurs et députés, qui feraient leur demande à la questu-

(1) Le règlement de comptabilité du Sénat dans ses articles 36 et 40 et celui de la Chambre dans ses articles 37 et 41, déclarent que l'indemnité supplémentaire du président commence à partir du jour de sa nomination inclusivement et celui des questeurs à dater du jour de leur entrée en fonctions.

(2) Journal officiel, p. 2346. Débat. Chambre. 2 avril 1876.

re, pussent toucher le montant de leur indemnité au chef-lieu de l'arrondissement de leur résidence. Tous les détails d'exécution de cette nouvelle mesure sont contenus dans la circulaire ministérielle du 7 août 1876 (1).

(1) Cette circulaire est ainsi conçue : « Monsieur, il vient d'être décidé que le payement des indemnités des sénateurs et des députés aura lieu hors session et pendant la durée des ajournements ou prorogations des chambres, au chef-lieu de l'arrondisssemeut où ils résident, lorsqu'ils en feront la demande à la questure. En conséquence, la questure de chacune des deux chambres délivrera chaque mois, au profit des sénateurs et des députés, des mandats d'indemnité qui seront conformes aux modèles n" 1 et 2, ci-après Les mandats du sénat seront sur papier blanc et ceux de la chambre des députés sur papier de couleur rose; il devront être revêtus du vu bon à payer du trésorier de chaque chambre, et ce visa indiquera la somme nette qui seule devra être payée par les comptables.

Ces mandats, qui sont soumis au timbre de 10 centimes, seront payés à présentation par tous les trésoriers généraux et receveurs particuliers des finances, ainsi que le trésorier payeur d'afrique et leurs préposés, quelque soit le département où les sénateurs et les députés résideraient au moment du payement. Ils pourront également, mais sur l'ordonnance du receveur des finances de l'arrondissement, être acquittés par les percepteurs. Les comptables n'auront d'autre formalité à exiger de la part des parties prenantes que la preuve de leur identité. Aucun payement ne devra être effectué dans les départements au delà du 31 janvier de chaque année.

Les pièces justificatives des paiements effectués par les receveurs des finances seront centralisées à la trésorerie générale, qui les adressera chaque année au caissier du trésor, à titre de valeurs représentatives Elles seront renfermées dans des bordereaux décadaires, établis suivant les formes ordinaires. Les trésoriers généraux seront crédités des payements, valeur au cinquième jour de la dizaine. Les payements ne seront pas passibles de Commissions Les pièces de dépenses centralisées à la caisse centrale seront envoyées par elle à la trésorerie générale de Seine-et-Oise (les chambres siégeaient alors à Versailles) qui les remettra, contre remboursement, au trescrier de chacune des deux chambres. Le trésorier général de Seine-et-Oise, sera débité, valeur au dizième jour qui suivra la date de l'envoi par la caisse centrale ». (Pierre Traité de droit politique électoral et parlementaire, p. 1336).

b) Du cumul.

Presque toutes les fonctions publiques, rétribuées sur les fonds de l'Etat, sont incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député. Cependant, il est des cas assez rares (1), où le représentant tout en acceptant son mandat peut continuer à exercer ses fonctions : il s'agit de savoir alors si le député ou sénateur peut ou non toucher à la fois et son indemnité parlementaire et son traitement. Telle est la question du cumul. Pour les cas, où le cumul est permis, l'article 96 de la loi électorale du 15 mars 1849 décidait déja que l'indemnité était incompatible avec tous traitements d'activité, de non activité ou de disponibilité ; les représentants dont la fonction était compatible avec le mandat, les ministres par exemple, touchent la somme la plus élevée sans pouvoir la cumuler avec l'indemnité.

Actuellement, la question du cumul, en ce qui concerne les députés, suit les règles qu'avait posées la loi du 16 février 1872 ; la loi du 30 novembre 1875, dans son article 17, a déclaré en termes exprès que la loi de 1872, édictée pour les membres de l'Assemblée Nationale se-

(1) D'après la loi du 30 novembre 1875, art. 8: « Sont exceptées du cumul, les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'état, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de Cassation, premier président de la Cour des Comptes, premier président de la Cour d'appel de Paris, procureur général près la Cour des Comptes, procureur général près la Cour de Paris, archevêque, évêque, pasteur, président de Consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris. »

rait applicable aux membres de la Chambre des députés. La loi de 1872 traitait du cumul dans ses articles 2 et 3 ainsi conçus :

Art. 2. — Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement du fonctionnaire, ce traitement est ordonnancé en totalité au profit du Trésor pendant la durée du mandat législatif.

Art. 3. — Si le chiffre du traitement est supérieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire dtputé ne touche pendant la même période, que la portion de son traitement net excèdant ladite indemnité.

Cependant, la loi du 2 août 1875, attribuant aux membres du Sénat la même indemnité qu'aux députés, ne renvoyait pas à celles de 1849 et 1872, comme le fait la loi du 30 novembre 1876, d'où la question de savoir si les dites lois de 1849 et 1872 trouvaient, à l'encontre des sénateurs, matière à s'appliquer. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 26 janvier 1877 en a conclu que le cumul, interdit aux députés, est permis aux sénateurs. M. le colonel de Bastard, sénateur, avait introduit devant le Conseil d'Etat une requête tendant à faire annuler une décision du ministre de la guerre lui interdisant de cumuler son indemnité et sa solde d'officier en activité. La commission de comptabilité du Sénat, consultée à ce sujet par le ministre de la guerre, examina la question. D'après elle, l'élection des sénateurs et celle des députés sont réglées par deux lois absolument distinctes et contenant des dispositions spéciales : la loi du 2 août 1875

pour le Sénat, et du 30 novembre 1875 pour la Chambre. Dans la première, l'article 26 accorde « aux sénateurs la même indemnité qu'aux députés » tandis que, dans la seconde, le législateur après avoir dit (art. 17) « les députés reçoivent une indemnité ajoute : « cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 » Il s'ensuit donc qu'il n'est nullement question de cumul et que ces mots « même indemnité » s'entendent simplement de la quotité. Cette différence de texte est le résultat de l'organisation différente des deux corps législatifs. En effet, la loi a posé des limites rigoureuses à l'entrée des fonctionnaires à la Chambre des députés, dont tous les membres sont soumis à la réélection : de là, le rappel des dispositions prohibitives du cumul et l'établissement de nombreuses incomptabilités. Pour le Sénat, au contraire, aucune incompatibilité n'a été édictée (1). La loi de 1849, en outre, est une disposition de droit strict, et d'après les principes généraux de droit, elle ne peut s'appliquer qu'aux cas prévus sans extension aux cas non prévus. Après avoir émis ces diverses considérations, la commission de comptabilité du Sénat décida à l'unanimité « que les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849 et les dispositions de la loi du 16 février 1872 sur les élections à la Chambre des députés ne sont pas applicables aux sénateurs fonction-

(1) La loi du 26 décembre 1887 a étendue au sénateurs les mêmes incomptabilités qu'aux députés.

naires civils ou militaires ; que ceux-ci ont donc le droit de toucher et l'indemnité attribuée aux membres du Sénat et le traitement attaché aux fonctions qu'ils exercent ».

Le ministre des Finances, consulté sur le pourvoi de M. le Colonel de Bastard, prit une solution contraire à celle de la commission de comptabilité du Sénat. Les membres du Sénat, disait-il, reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés, d'après la loi du 2 août 1875, seulement cette loi ne s'est expliquée ni sur les conditions, ni sur la nature de cette indemnité et elle a renvoyé l'examen de ces questions au moment où une loi règlerait l'élection des députés. Cette loi est intervenue le 30 novembre 1875 ; elle ne fixe pas le chiffre de l'indemnité et renvoie à cet égard à l'article 96 de la loi de 1849 ; or, cette indemnité, d'après l'article 96 est de 9.000 francs et « ne peut être cumulée avec un traitement ». Pourquoi alors, scinder cet article en deux parties ; faire bénéficier les sénateurs de l'indemnité et les affranchir de la prohibition du cumul ? Rien ne peut autoriser une pareille solution. En déclarant applicable aux sénateurs, l'indemnité allouée aux députés, sans faire aucune réserve, la loi n'a pas voulu faire une distinction entre eux. A moins donc d'un texte spécial autorisant le cumul, celui-ci n'est pas possible.

Le ministre de la Guerre, au contraire, conclut à l'admission du pourvoi.

Le Conseil d'Etat, adoptant les motifs de la commis-

sion de comptabilité du Sénat, décida, dans un arrêt du 2 novembre 1877 qu'on avait à tort refusé à M. de Bastard, outre son indemnité de sénateur, le montant de sa solde, comme officier en activité.

Art. 1. — La décision du ministre de la Guerre, du 29 juin 1876, et la décision du ministre des Finances à laquelle elle se réfère sont annulées

Art. 2. — Seront restituées au sieur de Bastard, les sommes qui lui ont été retenues sur le montant de sa solde ».

A la suite de cet arrêt, un député, M. Mention saint la Chambre d'une proposition tendant à décider que la loi du 16 février 1872 serait applicable au Sénat. Cette proposition a été adoptée par la deuxième législature le 12 février 1881 mais elle n'a pos été convertie en loi.

Une proposition analogue avait été faite à la Chambre, dans l'exercice des finances de 1902, par M. Mirman : « l'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 ». Le Sénat avait disjoint cet article, la Chambre l'avait rétabli. La Chambre l'a de nouveau disjoint dans la séance du 29 mars 1902, mais à la suite de la demande de M. Bérenger (1), il a voté la résolution suivante : « le Sénat

(1) Journal officiel. Débats p 782, 30 mars 1902. Monsieur Bérenger disait : « Comment se fait-il que le traitement des sénateurs soit aussi différent de celui des députés? Le fait s'explique d'une façon très simple. La situation des députés se trouve réglée par une loi votée en 1872, alors qu'il n'y avait qu'une assemblée ; par suite cette loi n'a pu

invite le gouvernement à étudier dans quelle mesure la loi du 16 février 1872 devrait être appliquée aux sénateurs ». La Chambre a été invitée par la commission du budget le 29 mars 1902 à prononcer la disjonction. M. Caillaux, ministre des Finances, après avoir rapelé la décision votée par le Sénat, déclara que d'après l'étude personnelle de la question à laquelle il procèdait depuis quelques jours, il paraissait résulter que « rien n'est plus douteux que l'application aux sénateurs des règles du cumul telles qu'elles sont comprises jusqu'à présent ». Cette non-application n'est basée que sur l'arrêt du Conseil d'Etat de 1877. Or, le principal argument invoqué par celui-ci est l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 : cet article 8 règle les fonctions que les députés peuvent cumuler avec leur mandat ; il n'est pas applicable aux sénateurs. Il y a donc une différence de traitement aux yeux du législateur, entre les fonctions que les sénateurs et les députés peuvent cumuler et cette différence rejaillit sur les émolûments et les règles du cumul. Or, postérieurement à cette date, la loi du 9 dé-

régler que la situation des représentants qui appartenaient à l'assemblée nationale. Le sénat a été créé depuis lors; et alors que cette loi ancienne s'appliquait naturellement aux députés, aucune disposition légale n'est venue depuis lors, régler la situation en ce qui touche les sénateurs.... Des inégalités semblables n'appellent elles pas quelques modifications?.... Est-il convenable qu'il n'y ait pas quelque analogie à cet égard entre les membres des deux assemblées qui composent le Parlement? Je ne préjuge pas la question mais il me semble qu'elle est digne d'étude.... Nous ne pouvons rester dans une situation privilégiée sans l'étudier. C'est pourquoi je viens vous demander de prononcer la disjonction. »

cembre 1884 a déclaré l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 applicable aux sénateurs. Dans ces conditions, M. Caillaux promit que le gouvernement déposerait un projet de loi donnant satisfaction aux désirs de la Chambre.

A la suite de ces explications, la Chambre prononça la disjonction par 243 contre 187.

Les vœux de la Chambre, relativement à l'assimilation des sénateurs et des députés au point de vue du cumul, ont été exaucés par la mise en vigueur de l'article 103 de la loi du31mars 1903, ainsi conçu : « l'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 15 février 1872 ». Cet article place les sénateurs et les députés dans la même situation et fait ainsi disparaître la jurisprudence établie par l'arrêt du Conseil d'Etat de 1877.

c) Saisie.

L'article 2.092 du code civil donne aux créanciers un droit de gage général sur les biens de leur débiteur. Il s'agit de savoir si l'indemnité législative fait partie et dans quelle mesure de ce gage. Dès le début du régime représentatif, en France, le législateur s'occupa de la question. Un décret de l'assemblée constituante du 1er septembre 1789 déclare formellement que les indemnités payées à ses membres seront soumises au droit commun en ce qui concerne les droits des créanciers. Pendant

toute la durée de la Révolution, aucune mesure ne fut prise à cet égard. La loi applicable aux indemnités des assemblées législatives de l'époque était la loi du 21 ventôse an IX ainsi conçue : « les traitements des fonctionnaires publics et employés civils seront saisissables jusqu'à concurrence du cinquième sur les premiers 1.000 francs et toutes les sommes au-dessous, du quart sur les 5.000 francs suivants et au tiers sur la portion excédant 6.000 francs à quelque somme qu'elle s'élève ; et ce, jusqu'à l'entier acquittement des créances ». Les sénateurs, les tribuns, les membres du corps législatif étaient, en effet, des sortes de fonctionnaires : ils n'étaient pas directement nommés par les électeurs ; mais choisis par les sénateurs sur des listes de notabilités sorties du vote à plusieurs degrés des électeurs.

Sous la Restauration, il n'y eut lieu à aucune difficulté, puisque les fonctions législatives étaient gratuites. Quant aux traitements alloués aux questeurs, on admit qu'ils tombaient sous l'application de la loi du ventose. Les dotations des pairs de France étaient saisissables jusqu'à la moitié.

En rétablissant l'indemnité, qui devait permettre aux représentants du pays de vivre décemment pendant la durée de leur mandat, la Révolution de 1848 avait commencé par déclarer qu'elle serait « incessible et insaisissable ». Quelque temps après, la loi du 15 mars, proclamant un principe contraire, décide, dans son article 97 que « l'indemnité fixée pour les représentants pourrait

être saisie même en totalité », et lui enlève aussi même les garanties du droit commun.

Sous la Constitution de 1852, le décret du 24 mars, article 3, déclare insaisissables les dotations personnelles de 30.000 francs, accordées par le Président de la République à quelques sénateurs. En rendant les dotations générales, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 change par là même leur caractère ; de personnelles qu'elles étaient, elles deviennent un traitement public et à supposer même que le décret du 24 mars 1852 ne fût pas abrogé formellement, il est hors de doute que la loi du 21 ventose s'appliquât à ces dotations. Quant à l'indemnité de 2.500 francs par mois, accordée aux députés elle avait un autre caractère que les dotations viagères dont jouissaient les sénateurs. Tandis que celles-ci étaient un véritable traitement, celles-là ne représentaient que le dédommagement de la perte de temps éprouvé par le député dans l'exercice de son mandat. Certainement, la loi de ventose n'était pas applicable à l'indemnité des députés.

L'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 a rendu applicables à l'indemnité des députés les dispositions de l'article 97 de la loi de 1849 : elle peut, par conséquent, être saisie même en totalité. Il en est de même de celle des sénateurs puisque, conformément à la loi du 2 août 1875 les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés.

Il ne faut pas conclure de là, cependant, que l'indem-

nité des sénateurs et des députés soit soustraite absolument au droit commun et que les tribunaux ne puissent pas réduire l'effet des oppositions formées sur l'indemnité d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre. Le 1er juillet 1902, le Président du tribunal civil de la Seine, estimant que l'indemnité parlementaire a un caractère alimentaire et est, en partie, indispensable aux besoins de l'existence du représentant a rendu une ordonnance de référé la déclarant saisissable pour le tiers seulement, réduisant ainsi la portée des oppositions. Presque toutes les ordonnances sont inspirées des mêmes principes et il est de règle que la saisie soit réduite au tiers. Cependant, le 16 octobre et le 19 décembre 1902 et le 16 janvier 1903, le Président du tribunal civil de Versailles avait réduit au cinquième des oppositions formées sur l'indemnité d'un député. Ces ordonnances avaient été confirmées sur appel par la première Chambre de la Cour de Paris. Le 2 septembre 1903, la même question a été soulevée devant le juge des référés du tribunal de la Seine. Celuici a déclaré, que pour statuer sur la demande en réduction, il fallait qu'il examinât d'abord le caractère de l'indemnité pour voir si elle avait le caractère alimentaire, ce qui excèdait ses pouvoirs : aussi s'est-il déclaré incompétant.

La même question s'est à nouveau présenté devant le juge des référés de la Seine, M. le Président Ditte, quelque temps après le vote de la loi du 22 novembre 1906, élevant l'indemnité législative à 15.000 francs. M.

Ditte rendit une ordonnance aux termes de laquelle l'indemnité à concurrence de 9.000 francs doit, comme pour le passé, être réduite au tiers, tandis que les 6.000 francs supplémentaires ne sont pas alimentaires et peuvent dès lors être saisis intégralement. Cette ordonnance fut frappée d'appel : M. l'avocat général Leloir demanda à la Cour de dire, dans son arrêt, que la nouvelle indemnité de 15.000 francs ne forme qu'un bloc et que la saisie-arrêt dont elle pourra être frappée soit réduite au tiers de la somme totale. La Cour, présidée par M. Bonnet, a suivi l'avocat général et infirmé l'ordonnance entreprise. Dans son arrêt — un arrêt de principe et non d'espèce — elle déclare qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi de 1906 que le supplément de 6.000 francs ajouté par ladite loi à l'indemnité ancienne a, comme elle, un caractère alimentaire et qu'il est destiné, en vue de l'intérêt public, à permettre au député le bon accomplissement de son mandat législatif Il n'y a donc pas de distinction à faire. La saisie-arrêt doit être réduite au tiers de la somme totale de 15.000 francs et les droits des créanciers sur leur opposition, qu étaient limités autrefois à 3.000 francs pourront désormais s'élever à 5.000 francs.

Les saisies-arrêts, quelle que soit la somme pour sûreté de laquelle elles ont été formées, ont pour effet d'arrêter le paiement de la totalité des sommes dues par le Sénat ou la Chambre des députés aux parties saisies jusqu'à la production de la main-levée. Pratiquement, toutes significations de saisies-arrêts ou oppositions, de

cession ou de transport concernant l'indemnité législative doivent être faites aux questeurs entre les mains du trésorier, chargé de donner le visa exigé par l'article 561 du code de procédure civile. L'indemnité qui est frappée de saisie-arrêt est versée par le trésorier à la caisse des Dépôts et Consignations.

Aux termes du décret de 1848, l'indemnité était insaisissable et incessible ; cette regle a été abolie par la loi du 15 mars 1849, mais à la séance du 23 juin 1898 (1), M. Pourquery de Boisserin, député, a déposé une proposition de loi pour revenir au principe établi en 1848, tentative qui n'a pas abouti. Les articles 108 et 109 règlent les détails touchant la cession : « les cessions et transports d'indemnité des sénateurs et députés, dûment signifiés, seront exécutés par le trésorier au profit des ayants-droit, à moins d'empêchement. Les actes de cession et transport passés sous signatures privées ne reçoivent leur exécution qu'après qu'ils ont été déposés pour minute, avec reconnaissance d'écriture, dans l'étude d'un notaire ou avérés en justice, et qu'expédition en est fournie au trésorier. S'il survient une saisie-arrêt postérieurement à une signification de transport, elle n'aura d'effet pour empêcher l'exécution du transport, que si l'opposant déclare par cette saisie-arrêt faire opposition au sus-dit transport ou à tout autre pouvant déja avoir été consenti. Dans ce cas, le trésorier consignera d'office le montant de l'indemnité, tant en conser-

(1) Officiel, 24 juin 1898, p. 1823.

vation des droits de l'opposant que des droits éventuels du cessionnaire. Cet article 109 est tel, parce qu'une évolution s'est produite, dans la jurisprudence touchant l'effet de la cession. La Cour de Cassation (1) reconnait ainsi au cessionnaire devenu propriétaire de la somme cédée le droit de la toucher malgré les oppositions postérieures des créanciers du cédant. En conséquence, une circulaire du ministre des Finances du 31 août 1896 invite les trésoriers généraux à se conformer à cette nouvelle jurisprudence de la Cour de Cassation, pour l'exécution des transports des sommes dues par l'Etat. Les Questeurs ont alors abrogé l'ancien texte de l'article 109, ainci conçu : « S'il survient une saisie-arrêt, postérieurement à une significaiion de cession ou de transport, le trésorier consigne d'office le montant de l'indemnité en conservation, tant des droits de l'opposant, que des droits éventuels qui peuvent résulter de la cession ou transport ».

III. — Causes de perte, de suspension ou de diminution de l'indemnité.

Les droits d'un sénateur ou d'un député à la jouissance de l'indemnité législative s'éteignent par la cessation de ses fonctions. L'indemnité peut encore, sinon disparaître complètement, du moins être suspendue

(1) Arrêt de la chambre des requêts du 25 mars 1885.

pendant quelque temps par l'effet d'une mesure disciplinaire, ou être diminuée à la suite de certaines retenues.

a) Perte.

L'indemnité cesse de plusieurs façons ; par la mort de l'élu : l'indemnité, en ce cas, passe à ses héritiers ou ayant cause jusques et y compris le jour de son décès. Outre leur acquit, les héritiers du député décédé, ou autres ayants-droit, doivent produire à la caisse, pour obtenir le paiement de ce qui peut être dû à la succession : 1° l'acte de décès du titulaire sur timbre ; 2° un certificat de propriété timbré et enregistré ; à défaut, un extrait d'intitulé d'inventaire, ou tout autre pièce justificative de leur droit, jugée suffisante par le trésor sous sa responsabilité — par la démission ; mais alors, l'indemnité du député court jusqu'à la ratification de la démission par le président de la Chambre au ministre de l'Intérieur (1). En pratique, la déclaration faite en séance par le Président que la démission sera notifiée tient lieu de notification. L'indemnité est payée au sénateur jusques et y compris l'acceptation de la démission par le Sénat.

La démission est maintes fois la conséquence forcée d'un changement de situation : c'est un député qui est nommé sénateur ou réciproquement. Les députés élus sénateurs sont payés par la caisse de la Chambre des députés jusques et y compris le jour de leur démission, et le trésorier de la Chambre des députés ne paie les

(1) Réglement de comptabilité de la chambre, article 43.

sénateurs élus députés que du jour de l'acceptation de leur démission par le Sénat.

L'indemnité cesse encore par l'expiration des fonctions.

b) **Suspension.**

La suspension est la privation de l'indemnité pendant un temps plus ou moins long ; elle a lieu pour tout sénateur ou député absent irrégulièrement c'est-à-dire sans congé ou qui prolonge son absence au delà du terme qui lui a été accordé (1). Est réputé absent sans congé le sénateur ou le député, qui, pendant six séances consécutives n'a pas répondu aux appels nominaux, ou n'a pris part ni aux travaux des bureaux et des commissions ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. Les circonstances, établissant l'absence, sont relevées et constatées par la questure. A défaut de motifs plausibles, expliquant son absence, le sénateur ou le député est inscrit sur le Journal Officiel comme étant absent sans congé.

Les dispositions relatives aux membres absents sans congé ont été rarement mises en mouvement. D'après une décision prise par le bureau de l'Assemblée Nationale le 7 mars 1850, il résulte que l'absence sans congé peut être constatée même à l'encontre d'un membre dont le nom figure dans les scrutins et qu'en ce cas les mesures relatives à la suppression de l'indemnité devien-

(1) Réglement senal, articles 106 et 107. Régiement chambre, articles 115 et 116.

nent applicables. Dans l'espèce, l'absence avait été constatée par les électeurs du député mis en cause ; ils avaient écrit au Président de l'Assemblée Nationale pour se plaindre que leur député fût depuis trois semaines dans le département, bien qu'il continuât de voter. Le Président ordonna des recherches, desquelles il résulta que les électeurs avaient raison et le bureau décida alors de lui supprimer l'indemnité, jusqu'à ce que sa présence effective à l'assemblée eût été constatée. Il convient à cet égard d'observer que le bureau ne pourrait prononcer la suspension de l'indemnité qu'autant que la constatation de l'absence serait régulièrement faite par les autorités compétentes. Le Président, à qui les électeurs signaleraient l'absence notoire d'un membre ne pourrait proposer au bureau d'y donner une suite immédiate ; les questeurs devraient, en pareil cas, faire le relevé exigé par l'article 116 du règlement de la Chambre et ce serait sur la production de ce relevé que le bureau prononcerait la suspension. Cela résulte de la résolution du bureau de la Chambre du 4 juin 1888.

La suspension de l'indemnité peut encore se produire à la suite de certaines peines disciplinaires encourues par le sénateur ou le député. Ces peines, identiques pour le Sénat et la Chambre, sont : le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure, la censure avec exclusion temporaire du lieu des séances. Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ne figurait pas dans le règlement du Sénat avant la résolution du 29 mars 1887.

Le rappel à l'ordre simple n'entraîne aucune conséquence au point de vue de l'indemnité. Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, aux termes l'article 120 du règlement de la Chambre des députés emporte de plein droit la privation pendant quinze jours, de moitié de l'indemnité, touchée par les députés. Cette disposition n'existe pas dans le règlement du Sénat, elle est, d'ailleurs, rarement appliquée à la Chambre. Lorsque l'inscription au procès-verbal n'a pas été prononcée pour des paroles graves, mais pour une certaine persistance à interrompre les présidents s'abstiennent de notifier aux questeurs l'extrait du procès-verbal et l'indemnité ne peut être retenue (1).

Les suites de la censure sont plus graves. La censure simple emporte de plein droit la privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée. La censure avec exclusion temporaire prive le représentant de moitié de l'indemnité pendant deux mois.

Il y a des causes de privations prévues dans les textes. Pour certaines situations, il y a matière à interprétation. La loi du 6 juillet 1849 (2) décide que le représentant « contre lequel des poursuites ont été autorisées et qui s'est soustrait au mandat décerné contre lui, perd son droit à l'indemnité pendant la durée de son absence. Celui qui est en état de détention préventive, continue à recevoir son indemnité. Le député, détenu

(1) Pierre. Traité de droit politique électoral, p. 532.
(2) Reproduits dans l'article 19 du règlement de la chambre.

en vertu d'une condamnation pour délit ou pour crime, même lorsque cette condamnation n'entraîne pas la perte de qualité de député, est privé de l'indemnité pendant la durée de sa détention ». Cette disposition n'existe pas pour le Sénat. La privation de l'indemnité, n'ayant été prévue que pour la détention n'est pas applicable au cas de bannissement, cela résulte de la décision de la commission de comptabilité du 12 mars 1900.

Cette résolution de la loi de 1849 a été appliquée à deux membres de l'Assemblée Nationale (1). A la suite des poursuites, dont ils avaient été l'objet pour avoir pris part à l'insurrection du 18 mars, ils s'étaient soustraits aux mandats décernés contre eux. Ces deux représentants avaient été condamnés à mort par contumace et leur déchéance avait été prononcée. Les décrets des 11 et 20 mars 1879 on. fait tomber cette condamnation et amnistié ces deux représentants. Ceux-ci ont alors réclamé aux questeurs la partie de l'indemnité dont ils avaient été privés depuis le moment où ils s'étaient soustraits aux poursuites jusqu'au jour où leur déchéance avait été prononcée. Les questeurs, après avoir demandé l'avis de la commission de comptabilité, qui avait jugé le bien-fondé de cette réclamation, ont fait droit à leur demande (2). L'amnistie, en effet, efface les condamnations prononcées et maintient ceux en faveur de qui elle existe dans la même situation qu'avant leur déchéance.

(1) Pierre. p. 1334. Traité de droit politique électoral.

(2) Cette solution est une preuve par a contrario de la proportionnalité de l'indemnité au service rendu.

Par le fait de l'amnistie, les poursuites comme la condamnation doivent être considérées comme n'ayant jamais existé ; des effets produits par l'action intentée, il ne subsiste plus rien. Rien de plus juste, par conséquent, que ces deux représentants fussent réintégrés dans la jouissance de tous ceux de leurs droits qui pouvaient encore leur être restitués après cinq années.

Une solution analogue a été prise par les questeurs, dans un arrêté du 18 février 1895, restituant l'indemnité à partir du lendemain du jour de son élection à un député qui se trouvait détenu au moment de sa nomination et qui avait été amnistié par la loi du 2 février 1895.

Voilà les mesures disciplinaires et d'après les textes règlementaires et les pratiques parlementaires leur résultat sur l'indemnité. Elles sont édictées par le règlement de chaque Chambre et destinées à protéger l'ordre dans le Parlement ; dans ces conditions, aucun recours devant les tribunaux n'est ouvert aux membres d'une assemblée frappée d'une pareille peine disciplinaire. Cette question avait été soumise aux tribunaux par M. Baudry d'Asson le 20 décembre 1879. Il attaque devant la juridiction civile les questeurs et le trésorier de la Chambre en remboursement de sommes indûment retenues à la suite de la censure et d'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal qui avaient été prononcés contre lui. Le tribunal de la Seine (24 février 1880) d'abord, la Cour d'appel (Sirey, 1881, 2,66) ensuite et finalement la Cour de Cassation (Sirey 1883, I, 111) se sont déclarés

incompétents. A l'appui de leurs décisions, les tribunaux civils, après avoir reconnu la légalité des règlements parlementaires, déclaraient qu'aucune juridiction d'appel n'était prévue pour les décisions disciplinaires des Chambres. Ils commettraient un véritable excès de pouvoir en s'érigeant en juridiction supérieure et, d'ailleurs, interprêter le règlement d'une assemblée législative serait violer le principe de la séparation des pouvoirs. Ces raisons sont convaincantes. Le règlement, en effet, n'est pas une loi, celles-ci sont votées par les deux Chambres et de plus, leur force obligatoire leur est donnée par la promulgation. Le règlement, est voté indépendamment par chacune : c'est une série de résolutions prises souverainement et en toute liberté, car la constitution ne limite pas le pouvoir des Chambres sur ce point. M. Baudry d'Asson, en voulant faire résoudre une question de propriété, obligeait forcément la juridiction civile à examiner les motifs qui avaient pu faire sortir de son patrimoine une partie de ses biens ; les tribunaux étaient amenés à examiner la loi intérieure de l'Assemblée. Le principe de la séparation s'y opposait.

Les juges, en se déclarant nncompétents, ne commettaient pas le déni de justice prévu par l'article 4 du code civil : ils avaient à résoudre une question où l'interprêtation de la loi exigeait préalablement l'examen d'un acte du pouvoir législatif dont ils ne pouvaient connaître.

Ces décisions étaient conformes au droit le plus strict. Cependant, à l'examiner dans son principe, la retenue de

l'indemnité n'est-elle pas contraire à l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 suivant lequel « les députés reçoivent une indemnité. Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 ». Est-ce que le législateur, en décidant que telle somme serait accordée à chaque député n'a pas voulu le dédommager du temps qu'il emploie à décider des affaires de la nation ? Du moment que le député remplit son mandat, la somme lui est acquise. La Chambre peut imposer des peines pécuniaires à ses membres, mais en retenant partie de l'indemnité allouée au député par la loi, elle enlève à ce dernier une portion de son droit de créance sur le Trésor, car la somme que la loi lui accorde fait partie de son patrimoine dès que le service, en vue duquel cette compensation a été fixée, a été remplie. En supprimant l'indemnité du député, la Chambre, dans son règlement, se place au-dessus de la loi de 1875 et lui apporte des modifications restrictives.

Néanmoins, on ne peut interdire aux assemblées législatives de prendre de telles mesures, car la constitution ne leur défend pas de toucher à la fortune du député, ni ne fixe l'indemnité due à chaque représentant. Il en serait autrement, si les lois constitutionnelles (certains l'ont fait : constitution de l'an III, constitution de l'an VIII) contenaient dans leurs articles le principe de l'indemnité législative et en indiquaient le montant. En ce cas, le Parlement ne pourrait toucher à la somme allouée aux députés, que si un texte formel l'y autorisait.

Cela étant, que convient-il, en fait, de penser de ces retenues ? On peut soutenir qu'elles sont nécessaires : un orateur ou un membre quelconque d'une Chambre sera rendu plus circonspect par la perspective de voir son indemnité amoindrie ; ce mode de répression n'a, par ailleurs, rien de contraire aux principes constitutionnels et c'est un moyen employé couramment dans les sociétés, dans les administrations. Nous ne croyons pas, toutefois, que ce soit une mesure efficace et surtout égale dans ses effets. Croit-on, en effet, qu'un député, amené, dans le feu de la discussion, dans l'ardeur de ses convictions, à violer le règlement, à prononcer des paroles blessantes pour certains, à donner même le signal du tumulte, reculera devant l'idée qu'un peu d'argent sera le prix de son silence ou de son calme ? On comprend très bien qu'en décembre 1882, M. Paul de Cassagnac, à l'annonce d'un rappel avec inscription au procès-verbal, ait répondu, au milieu d'interruptions : « c'est entendu, j'accepte ; il en coûte deux cent cinquante francs, je continue..... il sera entendu, en France, que lors qu'un député voudra dire sa manière de penser, il lui en coûtera 250 francs. Eh ! bien, on peut y aller encore ». Ou bien encore que M. Baudry d'Asson accueillit un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal par ces mots : « trois cent soixante-quinze francs pour la caisse républicaine [1] ». La crainte de cette peine est donc inefficace pour le député qui croit bon d'exprimer sa pensée malgré et contre

(1) Journal officiel, 22 avril 1880, p. 4392.

tout. Et, pour ce qui est de l'égalité des effets produits, elle existe certainement beaucoup moins ici que dans les autres catégories de mesures disciplinaires. L'entrée des Chambres est aujourd'hui ouverte à tous les citoyens. Les membres des familles les plus illustres et les plus fortunées, les industriels et les commerçants enrichis grâce au développement de leurs manufactures ou de leurs négoces prennent place sur les mêmes bancs que les députés issus de la petite bourgeoisie et même de la classe ouvrière, laquelle, pauvre de capitaux, possède souvent des esprits supérieurs qui s'imposent au choix des électeurs. Est-ce que dès lors, la retenue de l'indemnité parlementaire ne frappera pas plus lourdement le député d'humble origine qui n'a que son indemnité pour vivre, que l'homme qui, possesseur d'une grande fortune se soucie fort peu des émoluments que les questeurs sont chargés de lui remettre à la fin de chaque mois ? De toutes les sanctions, celles qui atteignent le député dans sa fortune sont les moins acceptables : priver les représentants de leur indemnité, c'est, pour beaucoup, les obliger à mettre en balance leur indépendance et la juste compensation du temps qu'ils accordent à leur pays.

c) Réduction de l'indemnité.

L'indemnité se trouve légèrement diminuée par certaines retenues destinées à assurer les dépenses de la buvette, la libre circulation des représentants sur les

chemins de fer, et le fonctionnemernt de caisses de secours.

La cotisation versée pour la burette est de 5 francs par mois : elle est indiquée dans une résolution prise par l'Assemfiblée Nationale le 17 janvier 1872 et reproduite dans le règlement de chaque Chambre. Conformément à une convention du 6 mars 1882, une retenue de 15 francs est faite pour permettre aux questeurs de souscrire des abonnements avec les Compagnies de fer, les abonnement ne donnent droit au parcours gratuit que sur les réseaux des compagnies qui ont signé la convention du 6 mars 1882. En conséquence, un député, voyageant sans billet sur une ligne d'intérêt local, aurait commis l'infraction prévue par l'ordonnance du 15 novembre 1846 (Cour de Riom, 4 janvier 1893).

Depuis 1904, une certaine retenue est prélevée sur l'indemnité des sénateurs et députés pour constituer les ressources de la caisse de secours, destinée à assurer des pensions aux anciens représentants, à leurs veuves et à leurs orphelins mineurs. Jamais (1), les membres non réélus des assemblées législatives ne paraissent avoir été appelés au bénéfice de retraites. Sous la Restauration, cependant, certaines ordonnances, dont la légalité fut souvent contestée puis reconnue par la loi du 28 mai 1829, accordèrent aux anciens pairs de France des pensions, 1° portées au budget pour une somme annuelle de

(1) Revue de droit public Tome 23, n° 3, avril 1906. Delpelch. chronique constitutionnelle en France.

2.186.500 francs et celle des veuves de cette catégorie de dignitaires à 456.500 francs ; 2° mises à l'abri des règles prohibitives du cumul ; 3° déclarées transmissibles jusqu'à concurrence de 10.000 francs au premier successeur en ligne directe de leur bénéficiaire par ordre de primogéniture et sous la condition qu'il n'aurait pas déja un revenu de 30.000 francs. En outre, un fonds permanent de 120.000 francs était mis à la disposition du roi en faveur des pairs ecclésiastiques ayant moins de 30.000 francs de revenus ou de traitement. Les dignitaires du Sénat impérial obtinrent aussi des pensions. Après la chute de l'Empire, une ordonnance royale du 4 juin 1814 accorda aux membres du Sénat impérial, une pension de 36.000 francs reversible pour 6.000 fr. sur la tête de leurs veuves, au cas seulement où celles-ci n'auraient pas une fortune suffisante. La loi de Finances du 28 mai 1820 en prescrivit l'inscription sur le livre des pensions du Trésor public ; elles furent enfin, par une ordonnence du 3 décembre 1823, réduites à 24.000 francs et déclarées réversibles par moitié en faveur du fils aîné.

Une tentative fut faite en 1899 (résolution du 21 décembre 1899) pour créer, au profit des anciens députés et de leurs familles, un fonds de secours, formé et alimenté par les sommes restées disponibles en fin d'exercice sur le crédit affecté dans le budget au paiement de l'indemnité parlementaire. Cet article est ainsi conçu : « A partir de la clôture de l'exercice 1899, un fonds de secours sera constitué au profit des anciens membres de la Cham-

bre des députés et de leur famille. Seront affectées à la formation et l'alimentation de ce fonds, les sommes restées disponibles en fin d'exercice sur le crédit porté à l'article 1 du budget de la Chambre, et qui ne devront être ni modifiées par virement, ni reversées au Trésor à titre de fonds libre. Cette caisse de secours sera gérée par MM. les questeurs, sous le contrôle de la commission de comptabilité. Il est ouvert, à cet effet, au budget de la Chambre, pour le présent exercice, un crédit de 2.000 francs, qui figurera audit budget sous l'article 11 ».

S'inspirant de cette pensée, la commission de comptabilité a proposé, en 1904, la création d'une caisse de secours spéciale, alimentée par une retenue sur l'indemnité parlementaire et destinée à assurer des pensions aux anciens députés, à leurs femmes et à leurs enfants mineurs. Le texte, élaboré par la commission de comptabilité a été approuvée par la Chambre le 23 décembre 1904. M. Rabier, dans son rapport du 21 décembre 1904, disait, pour justifier la mesure : « qu'un minimum de ressources doit être assuré à ceux d'entre les députés qui, après avoir sacrifié leur position personnelle pour accepter le mandat législatif se trouvent privés de ce mandat à l'heure où leur âge ne leur permet plus de reconstituer leur ancienne situation, ni de chercher une nouvelle carrière ». Ont droit à cette pension, tous les députés, ayant exercé le mandat législatif pendant quatre années sous la condition d'être âgés d'au moins cinquante cinq ans révolus au jour de la cessation du mandat. Tout

député, ayant exercé pendant quatre ans le mandat législatif, et qui n'a point cinquante-cinq ans à l'expiration de son mandat, peut continuer, s'il le demande, à verser à la caisse sa cotisation mensuelle, et il aura droit à une pension, dès qu'il justifiera de l'âge de cinquante-cinq ans révolus.

La veuve d'un député ou d'un ancien député a droit, sur sa demande, à une pension viagère dont les arrérages commencent à courir le lendemain du jour du décès. Si elle contracte un nouveau mariage, ses droits s'éteignent à dater du jour de la célébration de son mariage devant l'officier de l'état-civil. La femme séparée de corps ou divorcée conserve ses droits si le divorce ou la séparations n'ont pas été prononcées contre elle, et à la condition que l'union n'ait pas été rompue antérieurement à l'élection du mari. Il faut alors que la femme qui invoque le profit du jugement, accompagne sa demande d'un extrait du jugement.

L'orphelin ou les orphelins mineurs d'un député ou d'un ancien député ont droit à une pension, lorsque leur mère est décédée ou inhabile à recueillir la pension attribuée aux veuves, ou déchue de ses droits. Cette pension se partage entre eux en portions égales et elle est payée jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de vingt-un ans accomplis ; la part des enfants qui décèdent et de ceux qui sont majeurs fait retour aux mineurs.

Toute pension dont les arrérages n'ont pas été récla-

més depuis trois ans, se trouve éteinte de plein droit. Au cas où il y aurait lieu à réinscription de la pension, ces arrérages non perçus ne peuvent faire l'objet d'aucune réclamation, ni restitution, ils restent acquis à la caisse.

Lorsque l'ancien député, titulaire d'une pension, décède sans laisser ni descendants, ni ascendants directs, il ne sera dû à ses héritiers ou ayants-droit aucune portion d'arrérages pour le trimestre dans lequel le décès se sera produit. Il en est de même des pensions des veuves et des orphelins.

Ce sont les questeurs, sous la direction de la commission de comptabilité qui s'occupent du fonctionnement de cette caisse de secours.

Telles sont les dispositions principales de la résolution prise par la Chambre le 23 décembre 1904.

Quelque temps après le vote de la Chambre, le Sénat, sur la proposition de MM. Bonnefoy-Sibour, Dusolier et Gayot, questeurs et de M. Marquis, rapporteur de la commission de comptabilité a décidé, le 28 janvier 1905, de créer une caisse de secours pour les anciens sénateurs, caisse également alimentée par un retenue faite sur l'indemnité parlementaire.

Comme la caisse de la Chambre, celle-ci est administrée par les questeurs, qui soumettent chaque année, à l'approbation du Sénat, sur le rapport de la commission de comptabilité, l'ensemble des opérations. Les fonds se composent d'un prélèvement mensuel sur l'indemnité

de 3 0/0, ou de 5 0/0, si l'indemnité est augmentée, des dons ou legs qui pourraient intervenir, des intérêts des fonds placés. Ont droit à une pension tous les sénateurs, ayant rempli leur mandat pendant neuf ans ; la veuve, non remariée, du sénateur décédé au cours de son mandat ou d'un ancien sénateur qui, non réélu, continuait à payer sa cotisation mensuelle ; les enfants mineurs, lorsque la mère a perdu, par un nouveau mariage son droit direct de pension, les orphelins mineurs.

Le droit à la liquidation de la pension est acquis à soixante ans révolus, à la condition que le sénateur non réélu et qui n'a pas atteint cet âge ait continué à verser sa cotisation mensuelle. La jouissance de la pension commence pour le sénateur le jour de sa soixantième année ou s'il est encore en exercice à cet âge, le jour de la cessation de son mandat ; pour la veuve, elle part du jour du décès de son mari, pour les orphelins mineurs à compter du jour du décès du dernier survivant du père ou de la mère ; pour les mineurs dont la mère est remariée, à compter du jour de son mariage.

Mêmes règles que la Chambre pour les arrérages non réclamés depuis trois ans : ils restent acquis à la caisse.

La retenue commence à courir à partir du 1er janvier 1905 pour se continuer mensuellement. Une loi du 9 février 1905 est venue compléter les deux résolutions votées par le Sénat et la Chambre, en rendant les pensions incessibles et insaisissables, et en permettant aux caisses de recevoir des dons et des legs.

Ces organismes ainsi créés rappellent les caisses affectées au service des pensions soit départementales, soit communales. Des analogies frappantes existent entre elles au point de vue de la réalisation pratique du projet, à savoir le système des retraites avec caisses et le paiement des pensions sur fonds de retenues : le système admis par les Chambres comme par les Conseils Généraux et Communaux a été celui d'une caisse de retraites à forme tontinière servant, sous certaines conditions, des pensions viagères, dont le taux est connu par les bénéficiaires ; et la combinaison dans son ensemble, en assurant dans certaines conditions une retraite déterminée et ne mesurant pas la quotité de ces droits sur les retenues obligatoirement souffertes, tient à la fois de la tontine et de l'assurance (1). Il est hors de doute, cependant, que les caisses législatives n'étaient pas soumises à la sanction du gouvernement et que leur liquidation, à la différence de celles des caisses départementales et communales, n'est point une opération administratives, de la compétence par conséquent, en cas de difficultés, du contentieux administratif.

Au moment du vote de ces lois, de nombreux électeurs virent de mauvais œil cette création du Sénat et de la Chambre, bien que ces caisses de secours, alimentées par une retenue sur l'indemnité et par les dons ou les legs qui pourraient intervenir, ne fissent pas appel au

(1) Revue de droit public, août 1906. Delpech. Chronique constitutionnelle.

Trésor public. C'est que, en effet, il est à craindre que ces dernières ressources ne soient demandées au budget de l'Etat, déja bien sollicité par ailleurs. D'un autre côté, l'incessibilité et l'insaisissabilité, assurées par la loi de 1905 aux retraites, sont une fin de non-recevoir opposée par anticipation à tout créancier d'anciens députés et sénateurs, qui eût prétendu invoquer contre son débiteur l'article 1.981 du Code Civil, prohibant l'insaisissabilité conventionnelle des rentes viagères à titre onéreux. Il eut mieux valu, comme dit M. Delpech (1), ne pas substituer la règle inflexible de l'insaisissabilité et de l'incessibilité absolue au système plus souple et plus équitable du droit commun, qui a fixé dans la loi même ou laissé à l'appréciation du juge le chiffre des oppositions recevables sur les arrérages d'une pension.

Vu : Le Président de la Thèse,
M. MOREAU.

Vu : Le Doyen,
G. Bry.

Vu et permis d'imprimer :

Aix, le 12 Novembre 1907

Le Recteur de l'Académie,
BELIN.

(1) Revue de droit public, août 1906, p. 530.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Anson. — Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre.

Blackstone. — Commentaires.

Boullée. — Histoire des Etats Généraux.

Boutmy. — Eléments d'une psychologie du peuple américain.

Brissaud. — Manuel d'histoire du droit.

Bryce. — La République américaine.

Cadier. — Les Etats de Béarn.

Dareste. — Les constitutions modernes.

Duguit. — Eléments de droit constitutionnel.

Esmein. — Histoire du droit, (4e édition).

Esmein. — Eléments de droit constitutionnel, (4e édition).

Gourd. — Les chartes coloniales et les Etats-Unis.

Hervieu. — Recherches sur les premiers Etats Généraux.

Mayer. — Histoire des Etats Généraux.

Pierre. — Traité de droit politique électoral et parlementaire.
Stubbs. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.
Viollet. — Précis de l'histoire du droit français.

Annuaire de législation étrangère.
Bulletin des lois.
Archives parlementaires.
Journal Officiel.
Moniteur universel.
Revue de droit public.
Revue politique et parlementaire.
Revue des Deux-Mondes.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 5

PREMIERE PARTIE

Chapitre I. — Le régime du suffrage et l'indemnité parlementaire en France 13

§ 1. — De quelques traits caractéristiques de la représentation avant 1789, leur application touchant le service d'une indemnité aux députés 13

§ 2. — Le droit moderne : de l'opposition existant entre la doctrine révolutionnaire et la conception censitaire 24

a) La doctrine révolutionnaire 25

b) La conception censitaire 31

§ 3. — Le système depuis la 2e moitié du XIXe siècle.

a) de 1852 à 1906 36

b) La loi du 22 novembre 1906 46

Chapitre II. — Le progrès démocratique et l'admission de l'indemnité parlementaire à l'étranger 55

DEUXIEME PARTIE

§ 1. — Bénéfice initial de l'indemnité 69

§ 2. — Jouissance de l'indemnité.

a) mode de paiement de l'indemnité 77

b) du cumul 80

c) saisie 86

§ 3. — Causes de perte, de suspension ou de diminution de l'indemnité.

a) Perte 93

b) Suspension 94

c) Réduction 102

Bibliographie 111